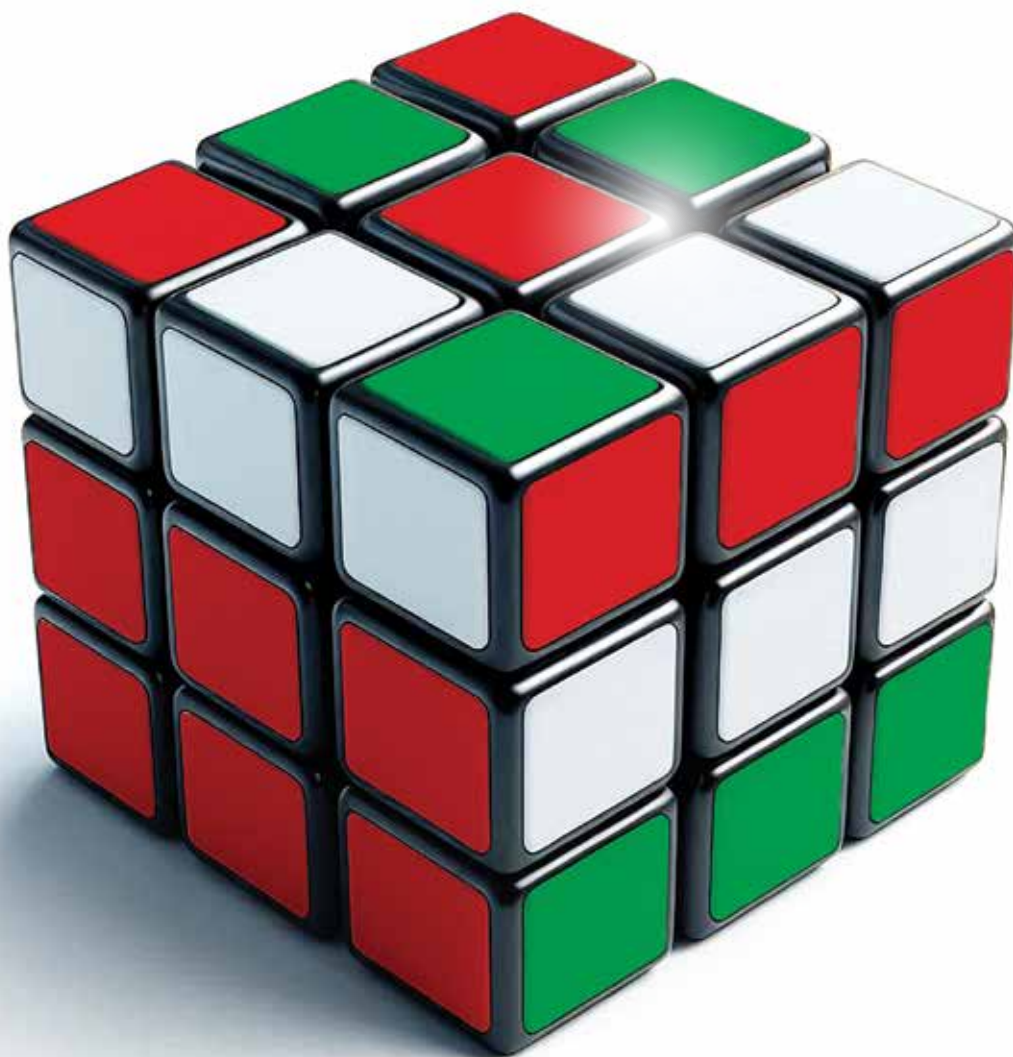


# DWUGŁOS EKSPERTÓW W SPRAWACH MIĘDZYNARODOWYCH POLSKA I WĘGRY

RAPORT





Instytut Sobieskiego  
ul. Lipowa 1a lok. 20  
00-316 Warszawa

sobieski@sobieski.org.pl  
www.sobieski.org.pl



**DWUGŁOS EKSPERTÓW  
W SPRAWACH  
MIĘDZYNARODOWYCH  
POLSKA I WĘGRY**

©Copyright by Instytut Sobieskiego 2024  
ISBN 978-83-966872-9-6

RODRIGO BALLESTER  
PHD ATTILA DEMKO  
PHD SPASIMIR DOMARADZKI  
PHD MICHAŁ DULAK  
ANGELIKA GIERAŚ  
ILONA GIZIŃSKA  
PROF. TOMASZ GRZEGORZ GROSSE  
PHD PÉTER PÁL KRÁÑITZ  
URSZULA KUCZYŃSKA  
RAFAŁ LIBERA  
DR. JÁNOS MATUZ  
PHD SYLWIA MAZUR  
GÁBOR PAPP  
VICTORIA LILLA PATO  
PHD TOMASZ PAWŁUSZKO  
DR. BERNADETT PETRI  
PHD BALÁZS TÁRNOK  
CSILLA VARGA

Projekt i produkcja: Piotr Perzyna



# DWUGŁOS EKSPERTÓW W SPRAWACH MIĘDZYNARODOWYCH POLSKA I WĘGRY

## RAPORT

RODRIGO BALLESTER  
PHD ATTILA DEMKO  
PHD SPASIMIR DOMARADZKI  
PHD MICHAŁ DULAK  
ANGELIKA GIERAŚ  
ILONA GIZIŃSKA  
PROF. TOMASZ GRZEGORZ GROSSE  
PHD PÉTER PÁL KRÁNITZ  
URSZULA KUCZYŃSKA  
RAFAŁ LIBERA  
DR. JÁNOS MATUZ  
PHD SYLWIA MAZUR  
GÁBOR PAPP  
VICTORIA LILLA PATO  
PHD TOMASZ PAWŁUSZKO  
DR. BERNADETT PETRI  
PHD BALÁZS TÁRNOK  
CSILLA VARGA

# SPIS TREŚCI

## ZMIANY TRAKTATOWE W UNII EUROPEJSKIEJ

### – CZY DA SIĘ JESZCZE ZATRZYMAĆ FEDERALIZACJĘ UE?

PROF. TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

6

## ZMIANY TRAKTATOWE W UNII EUROPEJSKIEJ

### – CZY DA SIĘ JESZCZE ZATRZYMAĆ FEDERALIZACJĘ UE?

PHD BALÁZS TÁRNOK

11

## INTERESY ENERGETYCZNE POLSKI I WĘGIER – CZY NORD STREAM II

### POWINIEN ZOSTAĆ URUCHOMIONY W PRZYSZŁOŚCI?

### CO ZROBIĆ, ABY ZABLOKOWAĆ PRZYWRÓCENIE TEGO GAZOCIĄGU DO EUROPY?

RAFAŁ LIBERA 17

## INTERESY ENERGETYCZNE POLSKI I WĘGIER – CZY NORD STREAM 2

### POWINIEN ZOSTAĆ W PRZYSZŁOŚCI REAKTYWOWANY?

### CZY JESTEŚMY W STANIE ZABLOKOWAĆ POWRÓT TEGO GAZOCIĄGU DO EUROPY?

DR. JÁNOS MATUZ

38

## W POSZUKIWANIU SYNERGII MIĘDZY POLITYKĄ ENERGETYCZNĄ WĘGIER I POLSKI

### – ENERGETYKA JĄDROWA JAKO POTENCJALNY OBSZAR ZACIEŚNIANIA WSPÓŁPRACY

URSZULA KUCZYŃSKA

47

## PODWÓJNE WYZWANIE POLSKIEGO SYSTEMU ENERGETYCZNEGO

### I ZNACZENIE PRZYSZŁYCH ŁAŃCUCHÓW DOSTAW

GÁBOR PAPP 53

## POLITYKA ROZSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ. CZAS NA ODZYSKANIE WIARYGODNOŚCI

PHD SPASIMIR DOMARADZKI

58

## UE POTRZEBUJE SPÓJNEJ I OPARTEJ NA ZASŁUGACH POLITYKI ROZSZERZENIA

### – PERSPEKTYWA WĘGIER

PHD PÉTER PÁL KRÁNITZ

64

## OCHRONA LUDNOŚCI W POLSCE I NA WĘGRZECH. POSZUKIWANIE DOBRYCH PRAKTYK

PHD TOMASZ PAWŁUSZKO

69

## OCHRONA LUDNOŚCI NA WSCHODNIEJ FLANCIE NATO:

### PRZYPADEK WĘGIER I MOŻLIWA WSPÓŁPRACA Z POLSKĄ

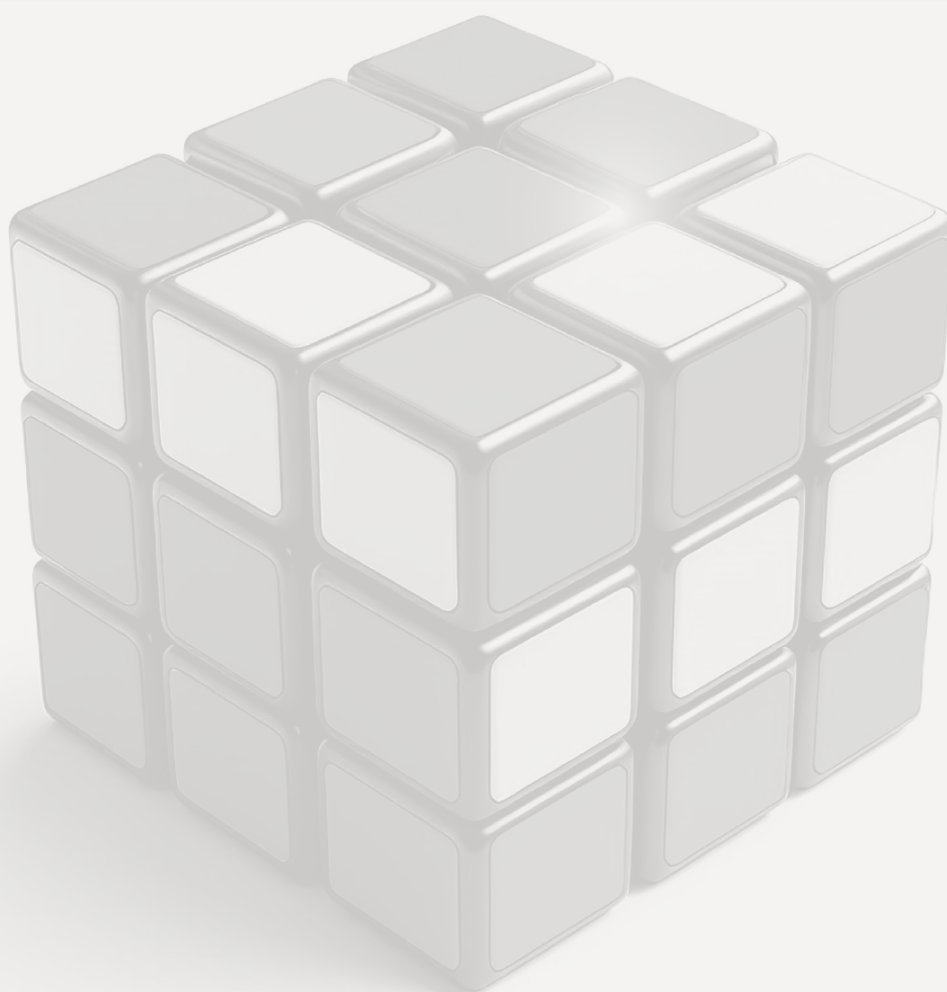
PHD ATTILA DEMKO

75

|                                                                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>PROBLEM NIDOREPREZENTOWANIA EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ<br/>W EUROPEJSKIEJ SŁUŻBIE CYWILNEJ.<br/>NADZIEJA W POLSKIM KOMISARZU DS. BUDŻETU I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ.</b><br>ANGELIKA GIERAŚ | 80  |
| <b>REPREZENTACJA POLAKÓW I WĘGRÓW W SŁUŻBIE CYWILNEJ UE:<br/>ZA MAŁO, ZA NISKO? POTRZEBA BEZSTRONNEGO I ZRÓWNOWAŻONEGO<br/>GEOGRAFICZNE SYSTEMU HR</b><br>UERODRIGO BALLESTER, DAMILLE DEVENYI | 84  |
| <b>GRUPA WYSZEHRADZKA – CZY TA WSPÓŁPRACA (JESZCZE) ISTNIEJE?</b><br>PHD MICHAŁ DULAK                                                                                                          | 90  |
| <b>GRUPA WYSZEHRADZKA – CZY TA WSPÓŁPRACA (JESZCZE) ISTNIEJE?<br/>JAKIE SĄ WSPÓLNE INTERESY POLAKÓW I WĘGRÓW W V4?</b><br>CSILLA VARGA                                                         | 95  |
| <b>MIĘDZY SUWERENNOŚCIĄ A SOLIDARNOŚCIĄ (?)<br/>MECHANIZM RELOKACJI W UNIJNEJ POLITYCE AZYŁOWEJ</b><br>PHD SYLWIA MAZUR                                                                        | 100 |
| <b>POLITYKA MIGRACYJNA UE – SPOSOBY WPŁYWANIA NA INSTYTUCJE UE,<br/>ABY POŁOŻYŁY KRES MECHANIZMOWI PRZYMUSOWYCH RELOKACJI?</b><br>DR. BERNADETT PETRI                                          | 106 |
| <b>PREZYDENCJA WĘGIERSKA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ<br/>– TRUDNE POCZĄTKI I PRIORYTETY PROGRAMOWE</b><br>ILONA GIZIŃSKA                                                                        | 111 |
| <b>PRIORYTETY WĘGIER I POLSKI PODCZAS PREZYDENCJI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ</b><br>VICTORIA LILLA PATO                                                                                        | 117 |
| <b>ABOUT THE AUTHORS</b>                                                                                                                                                                       | 122 |

# **ZMIANY TRAKTATOWE W UNII EUROPEJSKIEJ – CZY DA SIĘ JESZCZE ZATRZYMAĆ FEDERALIZACJĘ UE?**

PROF. TOMASZ GRZEGORZ GROSSE



**Zmiany traktatowe zaproponowane przez Parlament Europejski w listopadzie 2023 roku zmierzają do centralizacji władzy w UE kosztem demokracji narodowych. Znacząco zwiększają wpływy na decyzje Unii największych państw Europy Zachodniej. Może to jeszcze bardziej wzmocnić rolę Berlina i Paryża w procesach integracyjnych kosztem mniejszych państw z Europy Środkowej. Tym bardziej, że rośnie znaczenie mechanizmów sankcyjnych w propozycjach zmian traktatowych. Zwiększa się również rola lewicowych wartości, określanych jako europejskie i narzucanych odgórnie przez Brukselę. To wszystko powinno niepokoić państwa Europy Środkowej, a głos polskich i węgierskich ekspertów może mobilizować ten region do powstrzymania tych negatywnych zmian.**

## **FEDERALIZACJA CZYLI BUDOWANIE SUPER-PAŃSTWA**

Inicjatywa została przygotowana przez największe frakcje w Parlamencie Europejskim. Tworzą one tzw. główny nurt polityczny lub są określane jako siły euroentuzjastyczne. Na czele wąskiej grupy, która opracowała propozycje, stanął znany federalista Guy Verhofstadt. Pozostałymi jej twórcami byli deputowani niemieccy: Sven Simon, Gabriele Bischoff, Daniel Freund i Helmut Scholz. Eurodeputowani zmierzali wprost – nawet w sferze nazewnictwa – do idei „super-państwa” europejskiego. Szef Komisji Europejskiej miał być odtąd określany jako przewodniczący Unii Europejskiej (ang. President of the European Union), a Komisja – egzekutywą unijną (ang. The Executive), czyli w polskim tłumaczeniu Organem Wykonawczym.

Deputowani proponowali przeniesienie w całości na poziom unijny, jako tzw. wyłącznej kompetencji Unii, negocjacji klimatycznych prowadzonych na arenie międzynarodowej. Nie był to przypadek. Polityka klimatyczna Unii Europejskiej należała w XXI wieku do okrętów flagowych tej organizacji. Miała całkowicie przebudować model gospodarczy we wspólnocie, w tym obejmując szereg sektorów gospodarczych do tej pory w zasadzie wolnych od ambicji klimatycznych<sup>1</sup>. W praktyce wprowadzała szereg regulacji ograniczających swobody gospodarcze na rynku wewnętrznym. Ponadto, miała ona zasadnicze znaczenie ustrojowe, gdyż w ogromnym stopniu centralizowała zarządzanie, a jej rozliczne programy oraz opłaty i podatki towarzyszyły wprowadzaniu federalizmu fiskalnego. Według ekspertów<sup>2</sup> przekazanie nowej kompetencji wyłącznej do UE pozwalało w imię „ochrony klimatu” wpływać na kompetencje dzielone oraz wyłączne państw członkowskich w innych obszarach. W razie jakichkolwiek wątpliwości w tym zakresie Unia uzyskiwała wyłączną kompetencję do prowadzenia „światowych negocjacji” i zawierania traktatów „w sprawie zmiany klimatu”, które musiałyby później obowiązywać państwa członkowskie. W konsekwencji Unia mogła wpływać na państwa członkowskie w obrębie ich kompetencji.

1 A. Bongardt, F. Torres, The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model, *Journal of Common Market Studies*, 2022, vol. 60, no. 1, 170–185.

2 J. Kwaśniewski, *Polityka klimatyczna*, [w:] J. Kwaśniewski (red.), *Po co nam suwerenność?* Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, Warszawa 2024, 25.

Parlamentarzyści unijni zapowiadali przeniesienie kolejnych uprawnień z państw członkowskich do UE. Chodziło o uznanie za tzw. kompetencje dzielone siedmiu nowych obszarów, co w praktyce oznaczało przyznanie pierwszeństwa organom UE w tej materii. Mowa m.in. o zdrowiu publicznym, transgranicznej infrastrukturze transportowej, polityce przemysłowej, naukowej w zakresie uznawania stopni naukowych, kompetencji i kwalifikacji, polityce energetycznej. Był to kolejny przykład tendencji centralizacyjnej dominującej w propozycjach eurodeputowanych. Centralizacja uprawnień w zakresie polityki przemysłowej obejmie sektor wydobywczy, energetyczny i zbrojeniowy, co w dobie zagrożeń geopolitycznych jest szczególnie ryzykowne dla Polski i Węgier.

Ograniczeniem narodowej suwerenności jest uznanie za „kompetencje dzielone” polityki zagranicznej, polityki ochrony granic zewnętrznych, bezpieczeństwa zewnętrznego, polityki obrony i obrony cywilnej. W przypadku polityki obrony przenoszono wiele strategicznych decyzji do UE, przede wszystkim dotyczących zamówień na uzbrojenie w imieniu Unii i jej państw członkowskich. Można się więc spodziewać rosnącej presji ze strony Brukseli na ograniczanie zakupu broni w państwach pozaeuropejskich. Z kolei w art. 79 TFUE wprost wpisano imigrację ekonomiczną, jako kompetencję UE. Do tej pory była to wyłączna kompetencja państw członkowskich, stąd tak duże kontrowersje wywołał przymusowy mechanizm relokacji. Oddanie Unii uprawnień dotyczących granic zewnętrznych może w jeszcze większym stopniu ograniczyć władze narodowe w zakresie kontroli własnych granic. Prowadzi do przejęcia przez instytucje unijne odpowiedzialności za to, kto jest do państwa wpuszczany, a kto nie. Najbardziej dobitnym przykładem, jak daleko poszła centralizacja w omawianym projekcie było uznanie, że wszystkie państwa UE muszą przyjąć walutę euro. Muszą to zrobić bez względu na to, jak bardzo byłoby to nieopłacalne dla nich ekonomicznie, albo sprzeczne z preferencjami lokalnych wyborców.

## WZROST DOMINACJI BERLINA I PARYŻA NAD EUROPĄ ŚRODKOWĄ

Projekt Parlamentu Europejskiego zakłada zmianę procedowania aż w 34 obszarach spraw publicznych – z jednomyślności na głosowanie większością<sup>3</sup>. Utrzymano dotychczasowy sposób głosowania kwalifikowanego w ramach tzw. podwójnej większości, czyli minimum 55 proc. państw członkowskich, które reprezentują co najmniej 65 proc. ludności UE. Jest to system uprzywilejowujący najbardziej ludne państwa Europy Zachodniej. Niemcy i Francja dysponują bowiem łącznie około 34 proc. potencjału demograficznego Unii. Co interesujące, według projektu, także w Radzie Europejskiej regułą miało być odtąd głosowanie większościowe.

Eliminowanie jednomyślności pozbawia wpływu na legislację przede wszystkim państwa mniejsze oraz takie, które mają ograniczony wpływ na proces decyzyjny w UE. Dotyczy to zwłaszcza państw z Europy Środkowej oskarżanych przez instytucje UE o łamanie tzw. wartości europejskich. Jednocześnie większościowy sposób podejmowania decyzji służy państwom członkowskim mającym największą liczbę ludności w UE. Trudno się zatem dziwić, że głosowanie większościowe oprócz niemieckich eurodeputowanych propagowali także eksperci niemieccy i francuscy<sup>4</sup>. Było to zgodne z wcześniejszymi, wielokrotnie powtarzanymi apelami decydentów politycznych z Berlina i Paryża w tej samej sprawie<sup>5</sup>.

Dużo kontrowersji budzi większościowy sposób podejmowania decyzji w kwestiach budżetowych, podatkowych oraz wspólnego zadłużenia w UE. W warunkach organizacji międzynarodowej takie plany mogą być traktowane jako niedemokratyczne. Dopuszczają bowiem do sytuacji, w której wyborcy nie będą mieli żadnego wpływu na obowiązujące ich podatki, bo ich rządy narodowe zostaną po prostu przegłosowane w tej sprawie na poziomie unijnym. Równie kontrowersyjna jest możliwość zaciągania i spłacania wspólnego długu w UE. Niektóre rządy

3 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie propozycji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany Traktatów (2022/2051(INL)), P9\_TA(2023)0427, Parlament Europejski 2019-2024.

4 Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century, Report of the Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, Paris-Berlin - 18 September 2023.

5 P. Jacqué, Olaf Scholz relance la bataille pour faciliter les prises de décision au niveau européen, Le Monde, 09 mai 2023, [https://www.lemonde.fr/international/article/2023/05/09/olaf-scholz-relance-la-bataille-pour-faciliter-les-prises-de-decision-au-niveau-europeen\\_6172652\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2023/05/09/olaf-scholz-relance-la-bataille-pour-faciliter-les-prises-de-decision-au-niveau-europeen_6172652_3210.html) [27.08.2024].



i ich wyborcy - nawet jeśli sprzeciwią się zaciąganiu takich pożyczek - to w myśl propozycji Parlamentu Europejskiego będą miały obowiązek ich spłaty. Jest to nie tylko niezgodne z podstawowymi standardami demokracji, ale dodatkowo odbiera suwerenność mniejszym lub mniej wpływowym członkom UE, których łatwiej przegłosować. Sporne jest głosowanie większościowe w odniesieniu do polityki zagranicznej, w tym zwłaszcza w odniesieniu do sankcji, polityki bezpieczeństwa i obronności, zważywszy na poważne różnice poglądów w tej materii między państwami członkowskimi.

Kolejną propozycją zmiany traktatów jest wzmocnienie mechanizmów sankcyjnych dla państw łamiących praworządność i inne wartości UE. W dotychczasowej praktyce opisywane mechanizmy służyły zwykle dyscyplinowaniu krnąbrnych rządów narodowych, czyli takich, które sprzeciwiały się dominacji państw Europy Zachodniej, coraz silniejszej centralizacji władzy w UE, a także forsowaniu lewicowych i liberalnych wartości, jako europejskich i obowiązujących wszystkich bez wyjątku.

## CENTRALIZACJA ZWIĘKSZA MONOPOL LEWICOWEJ AKSJOLOGII

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie zmiany traktatów już na samym początku odniosła się do manifestu komunistycznego Ventotene z czerwca 1941 roku. Postulował on wprowadzenie scentralizowanego państwa europejskiego, które zrealizuje rewolucję socjalistyczną<sup>6</sup>. Nic więc dziwnego, że w omawianej propozycji rewizji traktatów znacząco wzrosła rola lewicowych idei politycznych, jako podstawy dla tzw. europejskich wartości. Jest to niezgodne z demokratycznym standardem pluralizmu politycznego. We wszystkich miejscach obu zmienianych traktatów europejskich zastąpiono zasadę równości między kobietą a mężczyzną na równouprawnienie płci (ang. gender equality, czyli równość gender). Kolejnym zapożyczeniem z lewicowej aksjologii jest godzenie rozwoju gospodarczego z progresem społecznym (ang. social progress). Innym przykładem tej samej tendencji jest zaliczenie do przestępstw o wymiarze europejskim ściganych z urzędu (tzw. przestępczości o wymiarze transgranicznym) działań przeciwko środowisku naturalnemu (ang. environmental crime), na co szczególnie mocno nalegały środowiska lewicowe.

Ponadto, do „kompetencji dzielonych”, które mają być głosowane w sposób większościowy włączono obszar prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych. Może to skutkować redefinicją małżeństwa i rodziny w państwach członkowskich w kierunku respektowania idei gender, małżeństw jednopłciowych oraz umożliwienia przez nie adopcji dzieci. Co więcej, „kompetencją dzieloną” z procedurą podejmowania decyzji w sposób większościowy ma stać się także polityka edukacyjna, która byłaby odtąd oparta na nowej lewicowej interpretacji Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Innymi słowy w narodowych systemach edukacyjnych Bruksela może w większym stopniu upowszechniać idee gender i edukację seksualną dzieci i młodzieży.

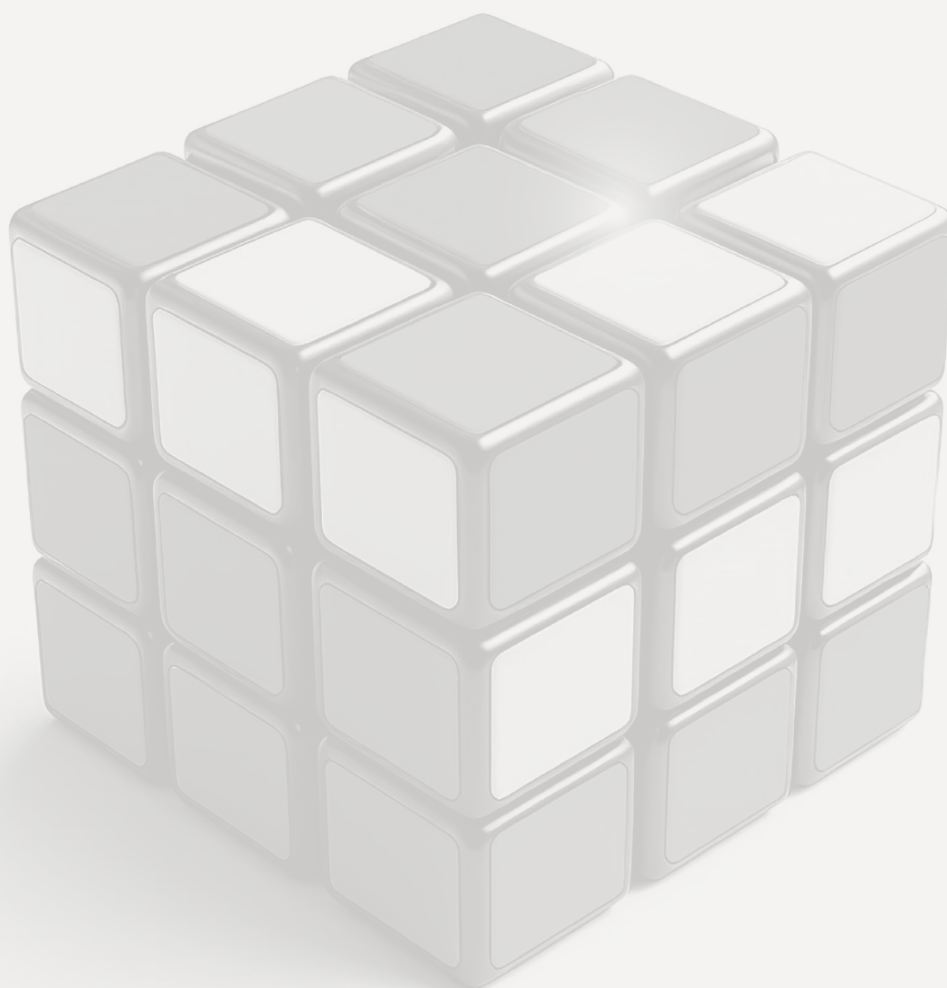
6 E. Rossi, A. Spinelli, The Manifesto of Ventotene, 2013, [https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/316aa96c-e7ff-4b9e-b43a-958e96afbecc/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/316aa96c-e7ff-4b9e-b43a-958e96afbecc/publishable_en.pdf) [27.08.2024].

## REKOMENDACJE

- 1 Zmiany traktatowe forsowane przez polityków niemieckich i francuskich mają wzmocnić władzę instytucji unijnych nad narodowymi demokracjami, jak również zwiększają władzę Paryża i Berlina nad pozostałymi stolicami. Jeszcze bardziej zaś marginalizują rolę Europy Środkowej w procesach integracyjnych. Prowadzą do dalszego monopolu lewicowych wartości w Unii kosztem pluralizmu politycznego niezbędnego dla prawdziwej demokracji. Wymaga to odpowiedzi ze strony państw Europy Środkowej, jak również środowisk konserwatywnych opowiadających się za pielęgnowaniem narodowych demokracji zgodnie z modelem Europy Ojczyzn.
- 2 Głos polskich i węgierskich ekspertów powinien mobilizować środowiska konserwatywne – zwłaszcza w Europie Środkowej, ukazując negatywne konsekwencje zmian traktatowych dla naszego regionu.
- 3 Należy zatrzymać budowę super-państwa, które ogranicza demokrację w Europie, a jednocześnie wypracować alternatywną wizję integracji europejskiej. Powinna być to wizja zdecentralizowana i subsydiarna. Wzmacniająca demokracje narodowe, szanująca ich tradycję ustrojową, kulturową i konstytucyjną. Powinna także respektować pluralizm polityczny, a więc możliwości prezentowania różnorodnych wartości politycznych i swobodnej debaty publicznej. Zamiast przymusu i sankcji powinna opierać się na mechanizmach dobrowolnej współpracy. Podstawą integracji powinna być swobodna wymiana dóbr, pracowników, kapitału i usług na rynku wewnętrznym, a nie narzucane odgórnie regulacje, krępujące swobodę wymiany gospodarczej w UE.

# **ZMIANY TRAKTATOWE W UNII EUROPEJSKIEJ – CZY DA SIĘ JESZCZE ZATRZYMAĆ FEDERALIZACJĘ UE?**

PHD BALÁZS TÁRNOK



**Jakie zmiany wprowadziły dotychczasowe modyfikacje traktatowe w Unii Europejskiej, w szczególności reformy przeprowadzone na mocy traktatów z Maastricht i Lizbony? Kiedy temat zmiany traktatów może ponownie pojawić się na agendzie i jaką rolę mogłaby odegrać w tym procesie Konferencja w sprawie przyszłości Europy? Jakie czynniki wpływają na kierunek za lub przeciw zmianom traktatowym i jakie jest stanowisko Węgier w tej kwestii? Zmiany w Traktatach są nierozzerwalnie związane z charakterem integracji europejskiej; Dopóki integracja nie utknie w martwym punkcie, konieczne są okresowe przeglądy podstawowych ram prawnych. W związku z tym pojawia się pytanie, w jaki sposób przeprowadzić racjonalny proces przeglądu, który zwiększy skuteczność i konkurencyjność UE, nie ograniczając nadmiernie kompetencji państw członkowskich.**

Traktaty, które zapewniają „ramy konstytucyjne” dla Unii Europejskiej i jej poprzedniczek, były wielokrotnie zmieniane w ciągu ostatnich dziesięcioleci.<sup>1</sup> Wielu postrzega te poprawki jako celowy ruch w kierunku federalizacji – procesu, w którym większość kompetencji krajowych jest przekazywana Unii Europejskiej, osłabiając w ten sposób ramy państw narodowych. Inni twierdzą, że okresowe przeglądy traktatów są konieczne, aby zwiększyć skuteczność funkcjonowania UE, przede wszystkim ze względu na ciągłe rozszerzanie się Unii, oraz aby sprostać wyzwaniom wynikającym z niektórych regionalnych wydarzeń politycznych.

W niniejszym opracowaniu przeanalizowano wyniki zmian traktatowych, które wprowadziły istotne reformy, oraz zbadano okoliczności, które zmotywowały państwa członkowskie do wprowadzenia tych zmian. Uwzględniono w nim również czynniki, które mogą mieć wpływ na kolejną możliwą zmianę traktatu. Z uwagi na fakt, że do modyfikacji traktatów wymagana jest jednomyślność państw członkowskich, kluczowe jest uwzględnienie krytycznych głosów pojawiających się w europejskiej sferze politycznej. W tym kontekście niezbędna jest analiza stanowiska Węgier, które są jednym z najgłośniejszych przeciwników federalizacji Unii.

## **MAASTRICHT I LIZBONA: KROKI W KIERUNKU FEDERALIZACJI CZY SPRAWNEGO FUNKCJONOWANIA?**

Wśród zmian w traktatach traktaty z Maastricht i Lizbony wyróżniają się istotnymi zmianami ram prawnych UE, a także znaczącymi okolicznościami politycznymi, które doprowadziły do powstania tych nowych ram traktatowych.

Traktat z Maastricht<sup>2</sup>, podpisany w 1992 r., nie tylko zmienił ramy ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą (przemianowując organizację na „Wspólnoty Europejskie”), ale także wprowadził koncepcję

1 [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements\\_en](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/founding-agreements_en)

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

Unii Europejskiej jako podmiotu politycznego. Wielu uważa ten traktat za ważny krok w kierunku federalizacji UE.<sup>3</sup> Ustanowiono w nim strukturę filarów UE: pierwszy filar, Wspólnoty Europejskie, stał się filarem ponadnarodowym, podczas gdy dwa pozostałe filary – wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne – opierały się na współpracy międzyrządowej. Traktat z Maastricht jeszcze bardziej wzmocnił federalny charakter UE, tworząc instytucję obywatelstwa UE i wyznaczając cel, jakim jest ustanowienie unii gospodarczej i walutowej, która zawierała kryteria (znane jako kryteria z Maastricht) dla państw członkowskich do przyjęcia wspólnej waluty – euro.

Kontekst polityczny traktatu z Maastricht obejmował upadek Związku Radzieckiego i przemiany demokratyczne w krajach Europy Środkowej, a także zjednoczenie Niemiec. To ostatnie wywołało zaniepokojenie wśród francuskich i brytyjskich przywódców politycznych, również członków EWG, ale ostatecznie osiągnięto porozumienie, które powiązało zjednoczenie Niemiec z pogłębieniem integracji europejskiej.

Bezpośrednim prekursorem i bodźcem do przyjęcia Traktatu z Lizbony było bezprecedensowe rozszerzenie UE w 2004 r., kiedy to przystąpiło do UE jednocześnie dziesięć nowych państw członkowskich („rozszerzenie w wyniku wielkiego wybuchu”), a następnie przystąpienie dwóch kolejnych państw w 2007 r. Spośród tych 12 nowych państw członkowskich dziesięć pochodziło z Europy Środkowej i Wschodniej, a ich zdolności i realia gospodarcze, polityczne i polityczne znacznie różniły się od obecnych państw członkowskich UE. Niemal dwukrotne zwiększenie liczby członków UE wymusiło kompleksową zmianę traktatu. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy,<sup>4</sup> podpisany w 2004 r., byłby znaczącym krokiem w kierunku federalnego państwa europejskiego, jednak został odrzucony w referendum w Holandii i Francji, co doprowadziło do niepowodzenia poprawki do traktatu. Mimo to przywódcy UE postanowili zachować najważniejsze reformy w nowym traktacie, w wyniku czego powstał Traktat z Lizbony, podpisany w 2007 r.

Traktat z Lizbony<sup>5</sup> określił kompetencje Unii i jej państw członkowskich, znosząc strukturę filarów ustanowioną w traktacie z Maastricht. Zwiększyła ona rolę ustawodawczą Parlamentu Europejskiego wybieranego w wyborach bezpośrednich, wzmacniając w ten sposób zasady uczestnictwa obywateli i demokracji. Rada Europejska, funkcjonująca jako najwyższy polityczny organ decyzyjny UE, została ustanowiona jako niezależna instytucja UE. W Traktacie zdefiniowano również symbole UE i zawarto w nim wspólne wartości europejskie. Chociaż w Traktacie z Lizbony unikano terminów implikujących federalną UE, zachowano w nim elementy najbardziej istotne dla procesu decyzyjnego i funkcjonowania instytucjonalnego z Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

## KONFERENCJA W SPRAWIE PRZYSZŁOŚCI EUROPY

Konferencja w sprawie przyszłości Europy<sup>6</sup> miała posłużyć jako istotny punkt odniesienia dla kolejnej zmiany traktatu w UE. W 2019 r. prezydent Francji Emmanuel Macron zaproponował serię wydarzeń na dużą skalę, podczas których politycy i obywatele wspólnie dyskutowaliby o średnio- i długoterminowej przyszłości integracji europejskiej.<sup>7</sup> Konferencja rozpoczęła się 9 maja 2021 r., a zakończyła rok później. Delegaci instytucji UE, obywatele, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, przedstawiciele interesów lokalnych i regionalnych, parlamenty narodowe oraz urzędnicy rządowi podzielili się swoimi poglądami na temat potencjalnych kierunków rozwoju UE.

3 Patrz: David McKay (1996): *Rush to Union: Understanding the European Federal Bargain*. Oxford: Clarendon Press; John Pinder (1998): „Od zamkniętych drzwi do demokracji europejskiej. Poza konferencjami międzyrządowymi”. w: Martin Westlake (red.): *Unia Europejska poza Amsterdamem. Nowe koncepcje integracji europejskiej*. Londyn: Routledge. str. 47-60.

4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2004%3A310%3ATOC>

5 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC>

6 <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/conference-on-the-future-of-europe/>

7 Emmanuel Macron: *Za europejskim renesansem*. Pałac Elizejski, 4 marca 2019 r.  
Przez Internet: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne>

Sprawozdanie końcowe, przyjęte na sesji plenarnej, zostało przedstawione 9 maja 2022 r.<sup>8</sup> W dokumencie zaproponowano zarówno reformy polityczne, jak i instytucjonalne. Wśród zaleceń znalazło się m.in. zniesienie zasady jednomyślnego podejmowania decyzji (z wyjątkiem polityki rozszerzenia i zmian w podstawowych wartościach UE), rozszerzenie uprawnień Parlamentu Europejskiego, wprowadzenie ponadnarodowych list partyjnych w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz wzmocnienie legitymacji przewodniczącego Komisji Europejskiej. Na podstawie tych propozycji reform Parlament Europejski oficjalnie rozpoczął przegląd traktatów w czerwcu 2022 r.<sup>9</sup>

## CZYNNIKI WPŁYWAJĄCE NA ZMIANY W TRAKTACIE

Chociaż zmiany traktatów nie zostały jeszcze włączone do porządku obrad, jest prawdopodobne, że prędzej czy później staną się nieuniknione, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że ostatnia poważna zmiana traktatu została podpisana prawie 20 lat temu, w 2007 roku. Warto zatem przyjrzeć się czynnikom, które mogłyby wpłynąć na ruch w kierunku lub przeciwko zmianie traktatów.

Wojna rosyjsko-ukraińska stworzyła nową sytuację geopolityczną, co skłoniło Unię Europejską do ponownej oceny swojej roli. Zmiany w architekturze bezpieczeństwa mogą prowadzić do zmian politycznych i strategicznych, którym państwa członkowskie mogą chcieć zaradzić poprzez przegląd ram UE. Potrzeba wzmocnienia globalnej roli politycznej UE, potencjalnie wymagająca zmian w traktatach w celu stworzenia podstaw dla skuteczniejszej polityki zagranicznej, może stać się siłą napędową, jeśli państwa członkowskie zdecydują się podążać tą drogą. Warto zauważyć, że jeszcze przed inwazją Rosji na Ukrainę priorytetem było wzmocnienie globalnych wpływów politycznych UE. Było to oczywiste, gdy Ursula von der Leyen, obejmując urząd pod koniec 2019 r., postawiła sobie za cel ustanowienie „Komisji geopolitycznej”<sup>10</sup> strategii, która prawdopodobnie nabierze dalszego rozpędu podczas jej drugiej kadencji na stanowisku przewodniczącej Komisji.

Znaczenie przyspieszenia rozszerzenia UE rośnie, zarówno w odniesieniu do Ukrainy i Mołdawii – krajów o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa, których negocjacje akcesyjne rozpoczną się w czerwcu 2024 r. – jak i w odniesieniu do długo zaniedbywanych Bałkanów Zachodnich. UE może mieć interes w utrzymaniu obu regionów w swojej strefie wpływów, przy czym kluczowym instrumentem może być rozszerzenie. Gdyby rozszerzenie objęło choćby kilka z tych państw, mogłoby to, podobnie jak rozszerzenie z 2004 r., wymagać ustanowienia nowych zasad.

Oczywiste jest jednak również, że debata między perspektywą federalistyczną a suwerenistyczną nasila się w całej Europie. W ostatnich latach głosy suwerenistów zyskały na sile, a suwerenność narodowa staje się coraz bardziej widoczna jako narracja polityczna. Tendencja ta znalazła wyraźne odzwierciedlenie w wynikach wyborów do Parlamentu Europejskiego w 2024 r., w których siły suwerenne osiągnęły znaczne korzyści. Wśród obecnych rządów narodowych, Węgry reprezentują jedno z najbardziej zdecydowanych stanowisk suwerennościowych, co sprawia, że ważne jest rozważenie stanowiska Węgier w sprawie poprawek do traktatów.

8 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16054-2023-INIT/hu/pdf>

9 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 9 czerwca 2022 r. w sprawie wezwania do zwołania Konwentu w celu zmiany traktatów (2022/2705(RSP)). Przez Internet: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0244_EN.html)

10 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech\\_19\\_6408](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408)

## STANOWISKO WĘGIER W SPRAWIE ZMIAN W TRAKTACIE

Stanowisko Węgier w sprawie zmian traktatowych opiera się przede wszystkim na rezolucji przyjętej przez węgierski parlament w lipcu 2022<sup>11</sup> r., wkrótce po publikacji raportu końcowego z Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Zgodnie z tą rezolucją, choć rewizja i poprawki do traktatów są uważane za konieczne, Węgry opowiadają się za innym podejściem niż to, które zaproponowano w oświadczeniu końcowym konferencji. Węgry dążą do mniej zintegrowanej niż obecnie współpracy europejskiej i dążą do wzmocnienia roli suwerenności narodowej w UE.

Rezolucja węgierskiego parlamentu wzywa do usunięcia z traktatów celu „coraz ściślejszej Unii”. Nalega również na wyraźne uznanie neutralności politycznej i ideologicznej Komisji Europejskiej oraz wzywa do ponownej oceny uprawnień wykonywanych przez instytucje UE zgodnie z zasadą pomocniczości.

Węgierski parlament przedstawił również konkretne propozycje dotyczące polityki UE. Kraj ten jest zaangażowany w tworzenie wspólnej europejskiej armii i uważa za ważne, aby wsparcie dla rodzin zostało uznane za cel w traktatach. Co więcej, węgierski parlament dąży do zagwarantowania każdemu narodowi prawa do decydowania o tym, z kim chce żyć we własnym kraju.

Jednym z najbardziej znaczących i kontrowersyjnych aspektów stanowiska Węgier jest propozycja zastąpienia bezpośrednich wyborów posłów do Parlamentu Europejskiego systemem, w którym parlamenty narodowe delegują swoich przedstawicieli. Ograniczyłoby to ponadnarodowy charakter Parlamentu Europejskiego. Ponadto, Węgry opowiadają się za włączeniem w przyszłości prawa inicjatywy ustawodawczej dla rządów i parlamentów krajowych na szczeblu UE oraz za możliwością blokowania przez parlamenty narodowe prawodawstwa UE.

Co ciekawe, choć węgierski parlament sugeruje zawężenie niektórych kompetencji UE, proponuje też rozszerzenie innych. W rezolucji stwierdza się, że autochtoniczne mniejszości narodowe żyjące w UE powinny mieć zapewnioną ochronę na mocy traktatów, mimo że obecnie jest to uważane za kompetencję państw członkowskich.

Węgierskie propozycje są postrzegane jako radykalne, zwłaszcza w przypadku postulatu rezygnacji z bezpośrednich wyborów europosłów i częściowego odwrócenia dotychczasowego pogłębiania integracji UE. Prawdopodobieństwo realizacji tych propozycji jest niewielkie, a najprawdopodobniej mają one być sygnałem, że obecny węgierski parlament nie będzie wspierał państw i instytucji UE w działaniach na rzecz przekazania kompetencji państwom członkowskim lub osłabienia zdolności do reprezentacji interesów narodowych.

## CZY FEDERALIZACJĘ UE MOŻNA ZATRZYMAĆ?

Porządek światowy ulega znaczącym zmianom, a Europa stara się odnaleźć swoje miejsce w tym zmieniającym się krajobrazie. Względy bezpieczeństwa stają się coraz ważniejsze, a UE musi skonsolidować swoje wpływy w regionie. Wymaga to promowania rozszerzenia UE, nie tylko w kierunku Wschodu, ale także w kierunku Bałkanów Zachodnich. Osiągnięcie tego celu wymaga sprawnej struktury organizacyjnej i decyzyjnej, co wiąże się z koniecznością wprowadzenia zmian w traktatach. Jeśli weźmiemy pod uwagę instytucjonalny i polityczny kontekst poprzednich zmian traktatów, obecne wyzwania geopolityczne oraz kwestie związane z funkcjonowaniem Unii, a także jeśli założymy, że integracja nie zostanie zatrzymana,

11 32/2022 z dnia 19 grudnia 2022 r. Decyzja w sprawie węgierskiego stanowiska, jakie należy przyjąć w odniesieniu do przyszłości Unii Europejskiej. Przez Internet: <https://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK22119.pdf>



musimy dojść do wniosku, że zmiany traktatów są nieuniknione. Opierając się na dotychczasowych doświadczeniach i logice formalnej, prawdopodobnie doprowadzi to do dalszego pogłębienia integracji. W związku z tym federalizacja UE nie wydaje się możliwa do uniknięcia, ale kluczowe znaczenie ma tempo, w jakim to się dzieje. Nieudane próby federalizacji podjęte przez europejskich przywódców w latach 2004–2005, które przeoczyły potrzebę organicznego rozwoju instytucjonalnego, uwypuklają ryzyko dokonania zbyt dużego skoku w tym kierunku. Byłoby znaczącym błędem, gdyby przywódcy państw członkowskich zignorowali tę ważną lekcję, a także rosnący opór wobec niepotrzebnych wysiłków centralizacyjnych UE, na co wskazują wyniki wyborów europejskich w 2024 r., i podjęli próbę kolejnego federalistycznego skoku.

Co zatem można zrobić, aby racjonalny proces przeglądu traktatów zwiększył skuteczność i konkurencyjność UE, nie podważając przy tym kompetencji państw członkowskich?

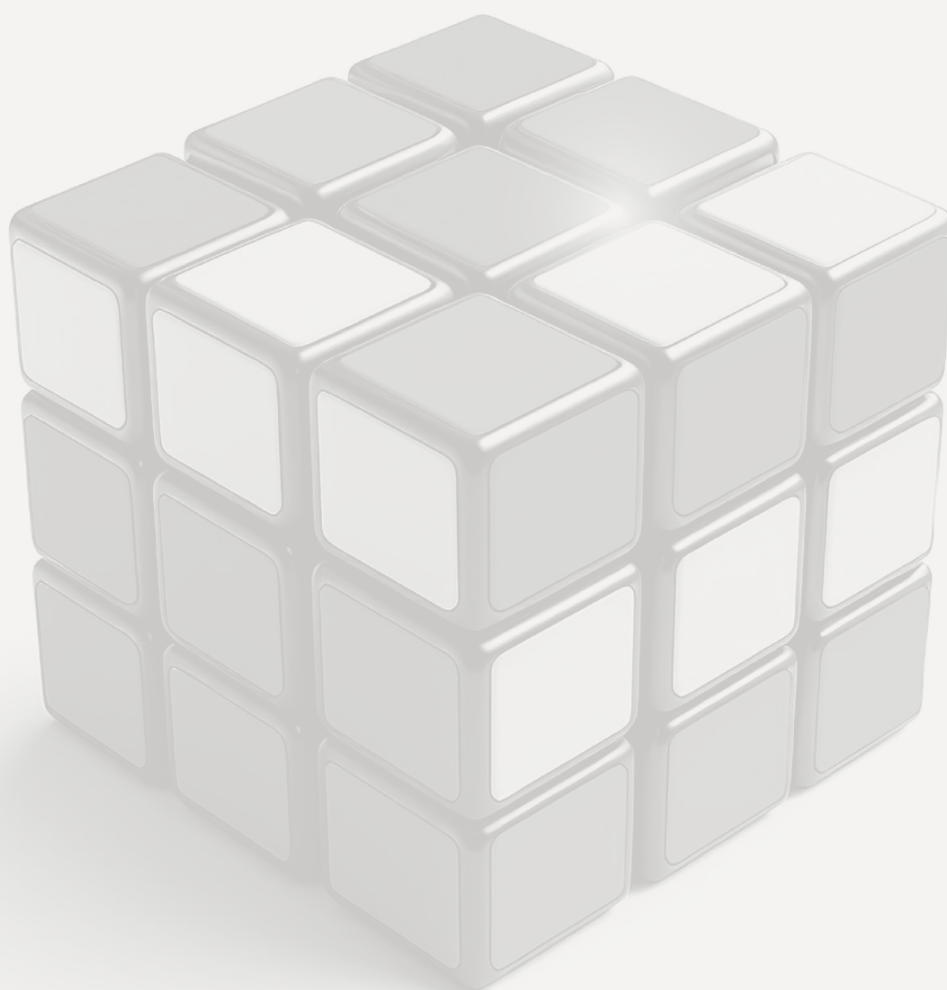
- 1 Niezwykle ważne jest, aby narracje sprzeciwiające się irracjonalnym i zagrażającym efektywności wysiłkom na rzecz centralizacji były obecne w dyskursie UE zarówno na poziomie politycznym, jak i eksperckim/akademickim. Nie można ignorować klimatu politycznego w Europie, ale informacje publiczne nie mogą ograniczać się do retoryki politycznej. W tym miejscu swoją rolę odgrywa społeczność ekspercka i naukowa, dostarczając społeczeństwu jasnych, ale wiarygodnych informacji na temat dylematów konstytucyjnych wynikających ze zmian traktatowych.
- 2 Ważne jest, aby koordynować i wspólnie reprezentować kluczowe interesy regionu w przyszłym przeglądzie traktatów. W bardziej udanych okresach Grupy Wyszehradzkiej (V4) regularnie odbywały się konsultacje polityczne wysokiego szczebla dotyczące interesów regionalnych, jednak obecny kryzys grupy sprawia, że przyszłość takiej koordynacji jest niepewna. Kluczowe jest jednak wspieranie wspólnych wysiłków badawczych think tanków i uniwersyteckich instytutów badawczych, które analizują polityki UE we współpracy polsko-węgierskiej, najlepiej w ramach V4.
- 3 Kluczowe znaczenie ma to, aby w trakcie ewentualnego procesu przeglądu rozważyć, ile państw członkowskich popiera dany wniosek. W tym podejściu istotne jest również, które państwo członkowskie przedstawi wniosek. Państwo, które cieszy się niezbędnym zaufaniem innych państw członkowskich UE powinno przejąć inicjatywę. Ze względu na brak takiego zaufania, Węgry powinny dokładnie rozważyć, które propozycje same przedstawiają, a które popierają, koordynując swoje działania z innymi państwami członkowskimi, a nie występując w roli inicjatora.
- 4 Węgry nie są obecnie zainteresowane procesem zmiany traktatu, ponieważ ich stanowisko jest zbyt dalekie od tego, co wydaje się być stanowiskiem większości, co widać np. we wnioskach z Konferencji w sprawie przyszłości Europy. Pewne okoliczności, takie jak faktyczne rozszerzenie czy zmiany sytuacji geopolitycznej i bezpieczeństwa, mogą zmusić Węgry do kompromisu. UE przewiduje prawo do klauzuli opt-out, co pozwala krajowi powstrzymać się od udziału w niektórych obszarach współpracy UE, zapobiegając w ten sposób impasowi i ułatwiając osiągnięcie porozumienia.<sup>12</sup> Warto przeanalizować, które obszary mogłyby zostać objęte taką klauzulą opt-out i przygotować się na jej konsekwencje.

<sup>12</sup> Dania korzysta obecnie z takiej klauzuli opt-out w obszarze unii gospodarczej i walutowej, podczas gdy Irlandia korzysta z niej w odniesieniu do układu z Schengen.



**INTERESY ENERGETYCZNE POLSKI I WĘGIER  
- CZY NORD STREAM II POWINIEN ZOSTAĆ  
URUCHOMIONY W PRZYSZŁOŚCI?  
CO ZROBIĆ, ABY ZABLOKOWAĆ PRZYWRÓCENIE  
TEGO GAZOCIĄGU DO EUROPY?**

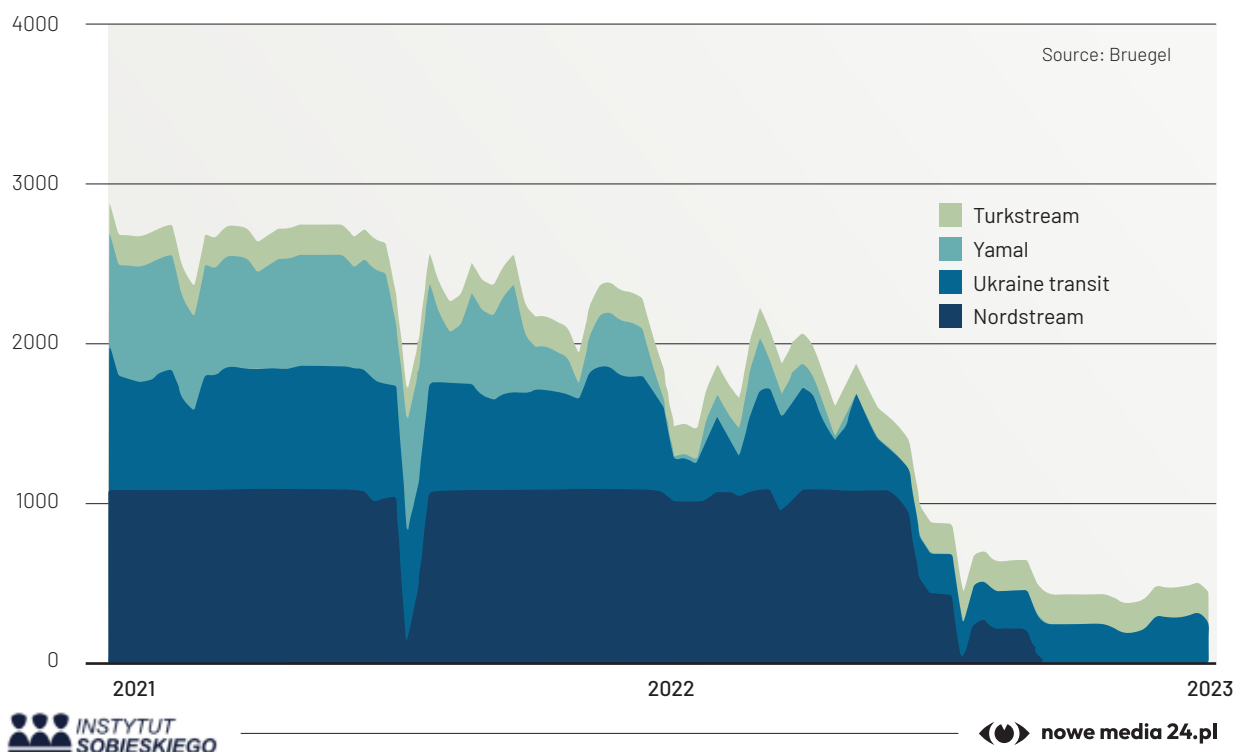
RAFAŁ LIBERA



**Gazociągi Nord Stream były źródłem znacznych napięć geopolitycznych w Europie. Te gazociągi, które bezpośrednio łączą Rosję z Niemcami przez Morze Bałtyckie, były historycznie postrzegane jako narzędzia rosyjskiego wpływu na europejskim rynku energetycznym. Ten aspekt szczególnie ujawnił się zaraz przed, a także po pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku.**

Nord Stream 1 został otwarty w 2011 roku i miał zdolność transportu 550 TWh (lub 55 miliardów metrów sześciennych (mld m<sup>3</sup>)) gazu rocznie. Stanowiło to około jednej trzeciej całego gazu eksportowanego przez Rosję do Europy w 2021 roku (1550 TWh; gazociąg Jamał-Europa: 300 TWh) i był to największe pojedyncze źródło importu rosyjskiego gazu do Europy w tamtym czasie (stanowiąc na przykład 67% całkowitego importu gazu do Niemiec w 2021 roku)<sup>1</sup>.

FIG. 1 **RUSSIAN GAS EXPORTS TO THE EU27 MILLION CUBIC METERS PER WEEK**



1 <https://www.brookings.edu/articles/europes-messy-russian-gas-divorce>

Nord Stream 1 został wyłączony w sierpniu 2022 roku przez Gazprom. Nord Stream 2 natomiast nigdy nie został uruchomiony ze względu na odmowę przez rząd niemiecki zatwierdzenia jego certyfikacji po rosyjskiej inwazji. Oba zostały następnie uszkodzone w wyniku serii eksplozji dokonanych we wrześniu 2022 roku przez nieznanych sprawców.

Polska, mająca długą i złożoną historię z Rosją oraz coraz większą rolę w europejskim krajobrazie energetycznym, ma istotny interes w potencjalnym ponownym uruchomieniu tych gazociągów. Celem niniejszego artykułu jest zbadanie czy ponowne uruchomienie gazociągów Nord Stream jest korzystne z perspektywy Polski a jeśli nie to jakie działania należy podjąć, żeby do ich ponownego uruchomienia nigdy nie doszło.

## STRATEGICZNE RYZYKA PONOWNEGO URUCHOMIENIA NORD STREAM

Polska od dawna sprzeciwia się projektom Nord Stream postrzegając je jako zagrożenie dla swojego bezpieczeństwa energetycznego i, szerzej, stabilności europejskiej. Ponowne uruchomienie gazociągów Nord Stream pozwoliłoby Rosji na przywrócenie swojego wpływu na dostawy energii do Europy, wpływu, który został skutecznie osłabiony w następstwie rosyjskiej agresji na Ukrainę i późniejszych sankcji UE.

Sprzeciw Polski opiera się na trzech strategicznych przesłankach:

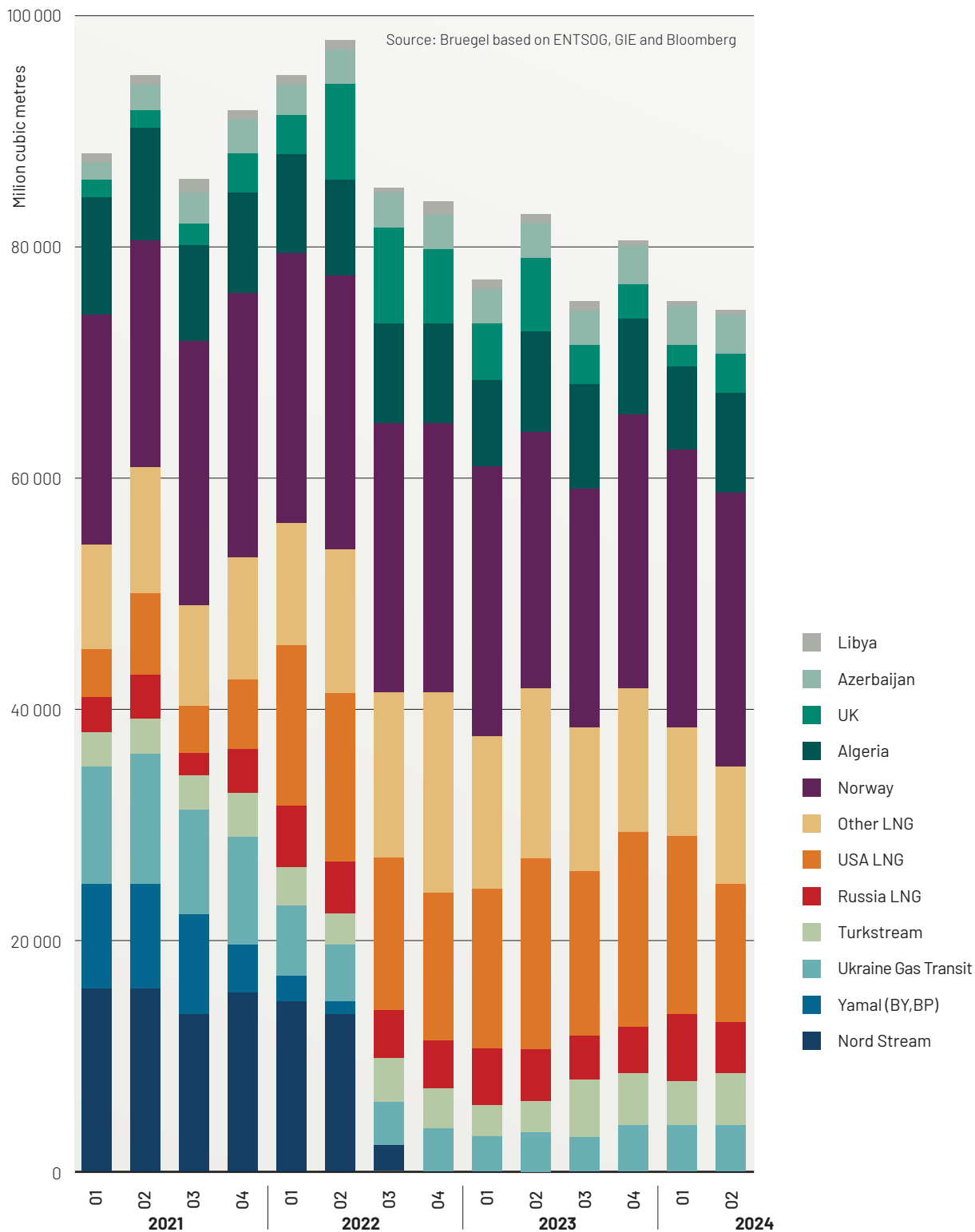
1. Zależność energetyczna i polityczne wpływy: Przed inwazją na Ukrainę w 2022 roku Rosja dostarczała ponad 40% gazu ziemnego do UE oraz 55% do Niemiec a Nord Stream 1 był wiodącym kanałem przesyłowym. Ponowne uruchomienie Nord Stream 1 i certyfikacja Nord Stream 2 mogłyby potencjalnie przywrócić dominację Rosji na europejskim rynku gazu, pozwalając jej na użycie dostaw energii jako narzędzia twardej polityki (co skutecznie robiła przed 2022 rokiem)<sup>2</sup>. Priorytetem dla Polski jest, aby nie doszło do odzyskania przez Rosję tego lewaru, gdyż mogłoby to prowadzić do ponownych prób dzielenia państw członkowskich UE poprzez manipulowanie dostawami gazu i jego cenami, przypominających taktyki energetycznego szantażu jakie Rosja stosowała przed i w pierwszych miesiącach po inwazji na Ukrainę w 2022 roku.

Innymi słowy, UE nie będzie w stanie skutecznie zarządzać swoim energetycznym trylematem: bezpieczeństwa dostaw, przystępności cenowej i zrównoważonego rozwoju, jeśli pozwoli Rosji na ponowne dzielenie i rządzenie rynkiem energetycznym UE. Jak jasno wykazał kryzys energetyczny w Europie po lutym 2022 roku, potrzebna nam jest pogłębiona współpraca i integracja w ramach UE oraz większa dywersyfikacja dostaw.

Jeśli chodzi o ostatni punkt, częścią odpowiedzi na deficyt gazu, z jakim UE borykała się w 2022 roku, był wzrost importu z alternatywnych źródeł, takich jak rurociągi z Norwegii (ten kraj wyparł Rosję jako największego eksportera gazu do UE) i LNG ze Stanów Zjednoczonych oraz innych krajów.

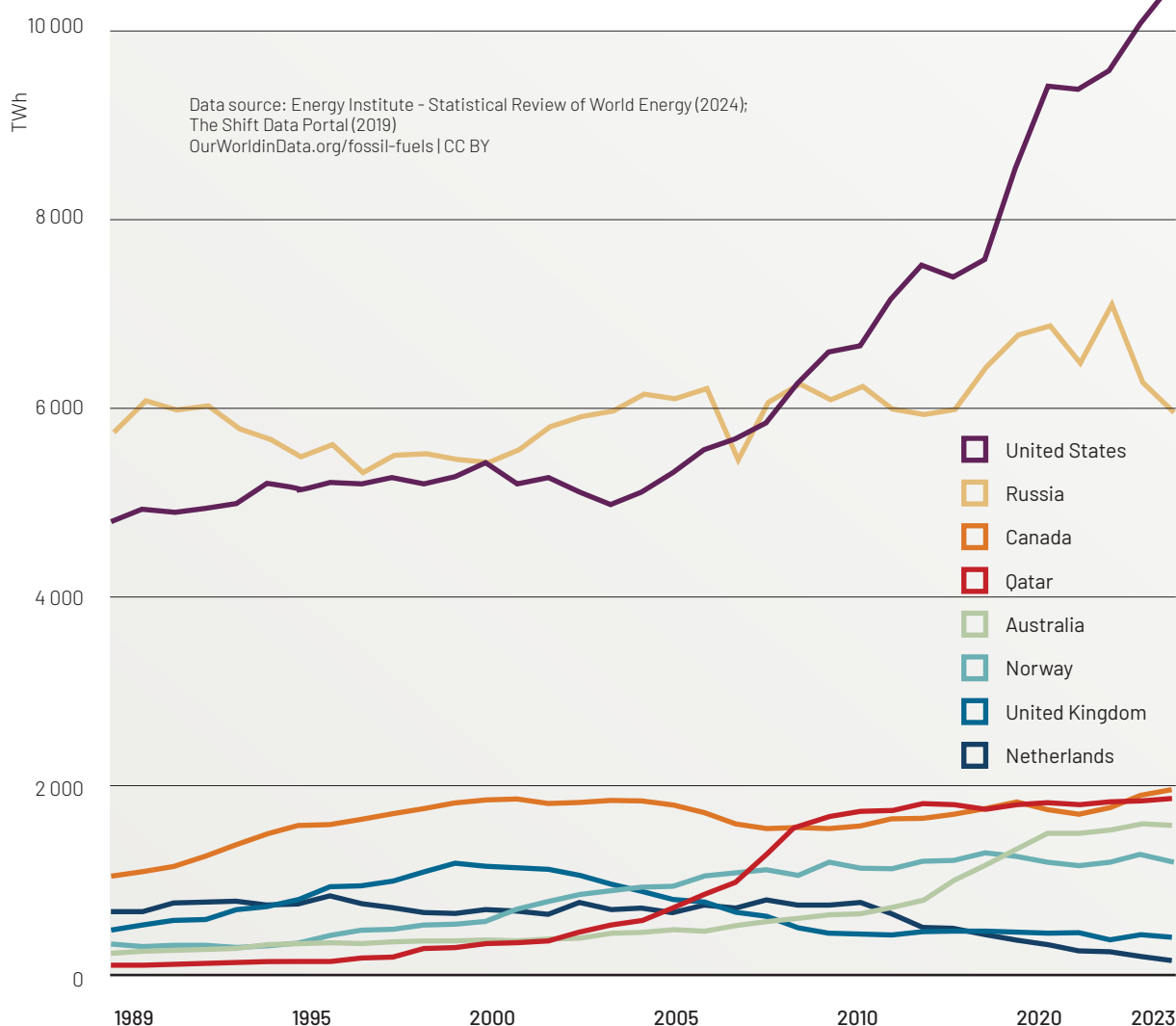
2 Balázs R. Sziklai, László Á. Kóczy, Dávid Csercsik, The impact of Nord Stream 2 on the European gas market bargaining positions, Energy Policy, Volume 144, September 2020, 111692; <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421520304201#>

FIG. 2 **DIFFERENT SOURCES  
OF NATURAL GAS IN EUROPE**



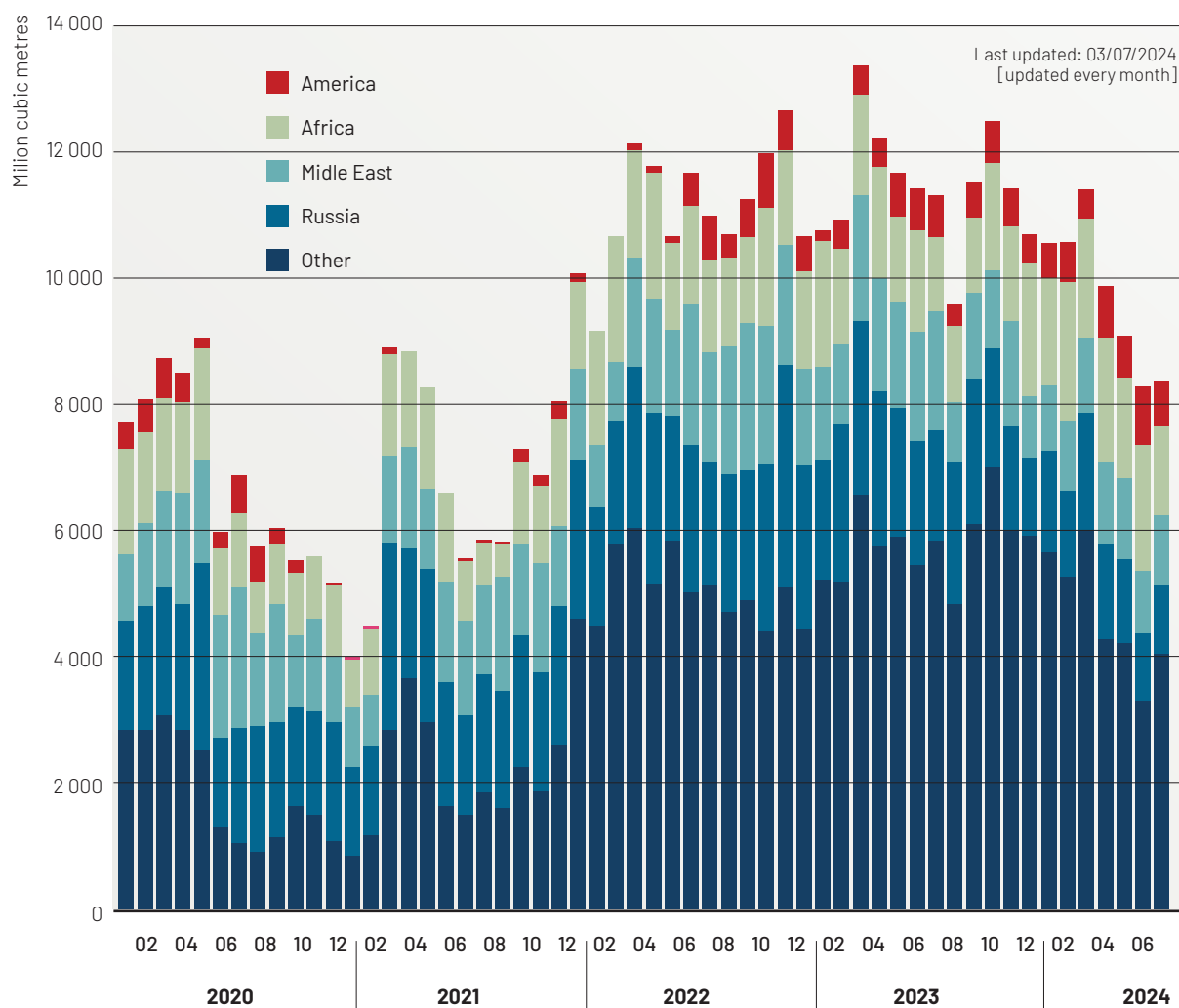
Kryzys zbiegł się w czasie ze wzrostem produkcji gazu i zdolności eksportowej LNG w Stanach Zjednoczonych, co oznaczało, że eksporterzy amerykańscy mieli sposobność, aby skorzystać na wzroście popytu w Europie. Biorąc pod uwagę osłabiony popyt w Chinach w tamtym czasie, LNG trafiał do Europy w ilościach wcześniej nienotowanych. Biorąc pod uwagę, że większość tego nowego gazu była kupowana na rynku spot'owym, był on znacznie droższy niż na przykład stawki, które Niemcy płacili za gaz transportowany przez Nord Stream. W tamtym okresie jednak zapewnienie bezpieczeństwa dostaw gazu od podmiotów, które nie (i) użyją tych dostaw jako broni politycznej do destabilizacji regionu; oraz (ii) nie użyją wpływów z ich sprzedaży na finansowanie swojego aparatu wojennego, miało kluczowe znaczenie.

FIG. 3 **GAS PRODUCTION  
MEASURED IN TERAWATT-HOURS**



Stany Zjednoczone od tego czasu stały się strategicznym dostawcą LNG do UE (ponad dwukrotnie zwiększając swój eksport surowca między 2021 a 2022 rokiem), wzmacniając tym samym więzi gospodarcze wspierające nasz sojusz północnoatlantycki.

FIG. 4 LNG SUPPLIES TO THE EU BY SOURCE (BRUEGEL)<sup>3</sup>

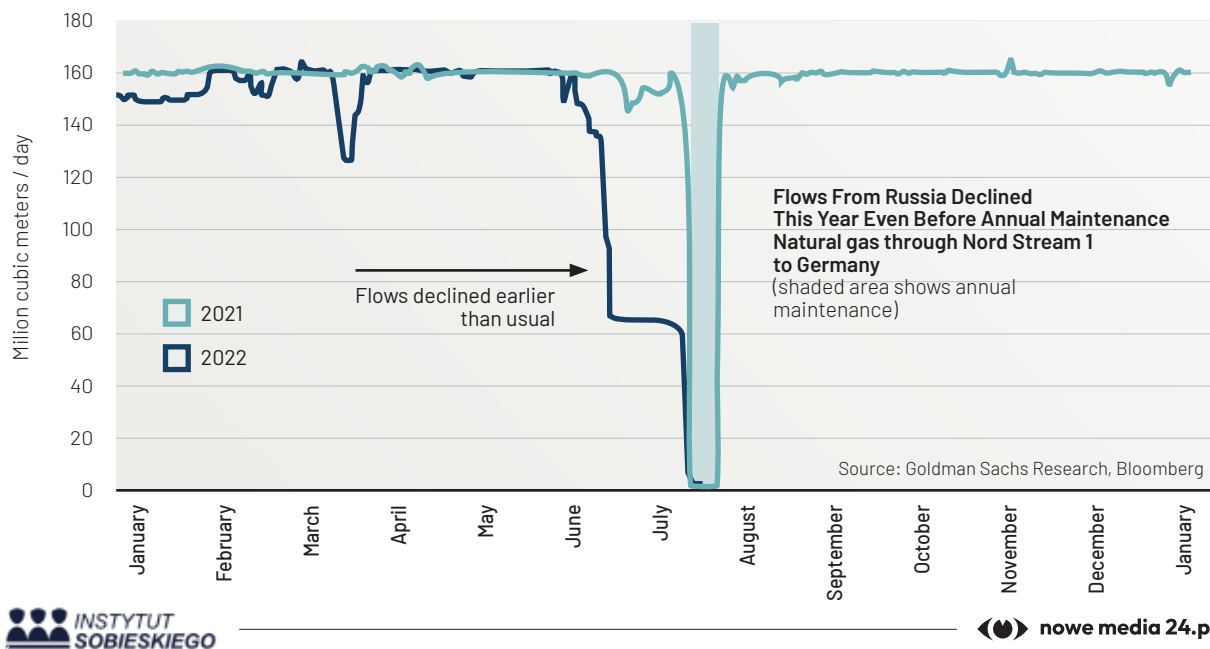


Należy zauważyć, że jeśli chodzi o dywersyfikację dostaw, Polska była pionierem w UE, planując z powodzeniem uniezależnienie się od Rosji na wiele lat przed kryzysem w 2022 roku. Terminal regazyfikacyjny LNG w Świnoujściu działa od 2015 roku, natomiast projekt Baltic Pipe, łączący Polskę ze złożami gazu na norweskim szelfie kontynentalnym, był w przygotowaniu na długo przed jego ostatecznym otwarciem pod koniec 2022 roku. W rezultacie Polska była dobrze przygotowana na to, co zaskoczyło wiele innych państw członkowskich UE, mianowicie użycie przez Rosję energii jako broni wymierzonej w europejskie gospodarki.

- Wpływ gospodarczy: Począwszy od lata 2021 roku Rosja zaczęła zmuszać UE do zatwierdzenia Nord Stream 2, zmniejszając ilość gazu rurociągowego wysyłanego do Europy i odmawiając uzupełniania poziomów magazynowych w niemieckich zakładach należących do Gazpromu.

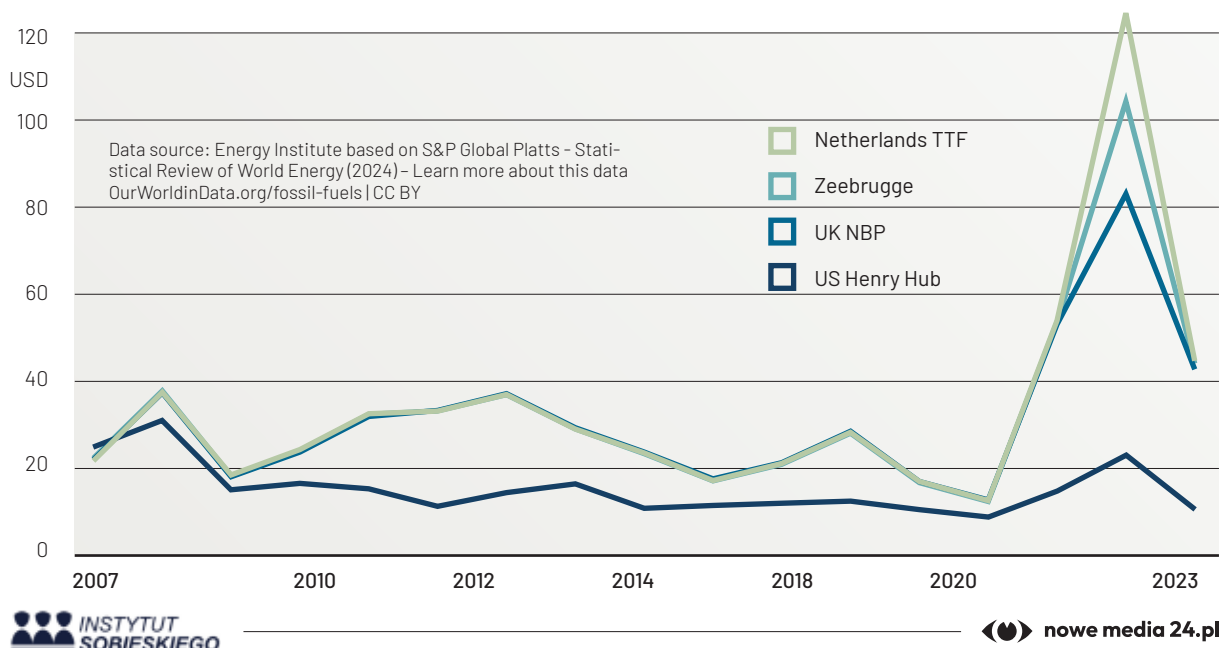
3 <https://www.bruegel.org/dataset/european-natural-gas-imports>

FIG. 5 **GAS FLOWS THROUGH NORD STREAM 1 DECLINED ALREADY IN THE SUMMER OF 2021<sup>4</sup>**



Była w ten sposób w stanie wpłynąć na cenę referencyjną Title Transfer Facility (TTF)<sup>5</sup> i uczynić system energetyczny UE nie tylko mniej bezpiecznym, ale również bardzo droгим.

FIG. 6 **NATURAL GAS PRICES**  
NATURAL GAS PRICES ARE MEASURED IN US DOLLARS PER MEGAWATT-HOUR (MWH). THIS DATA IS NOT ADJUSTED FOR INFLATION.



4 <https://www.goldmansachs.com/insights/articles/what-happens-if-russia-cuts-off-gas-to-europe-index>

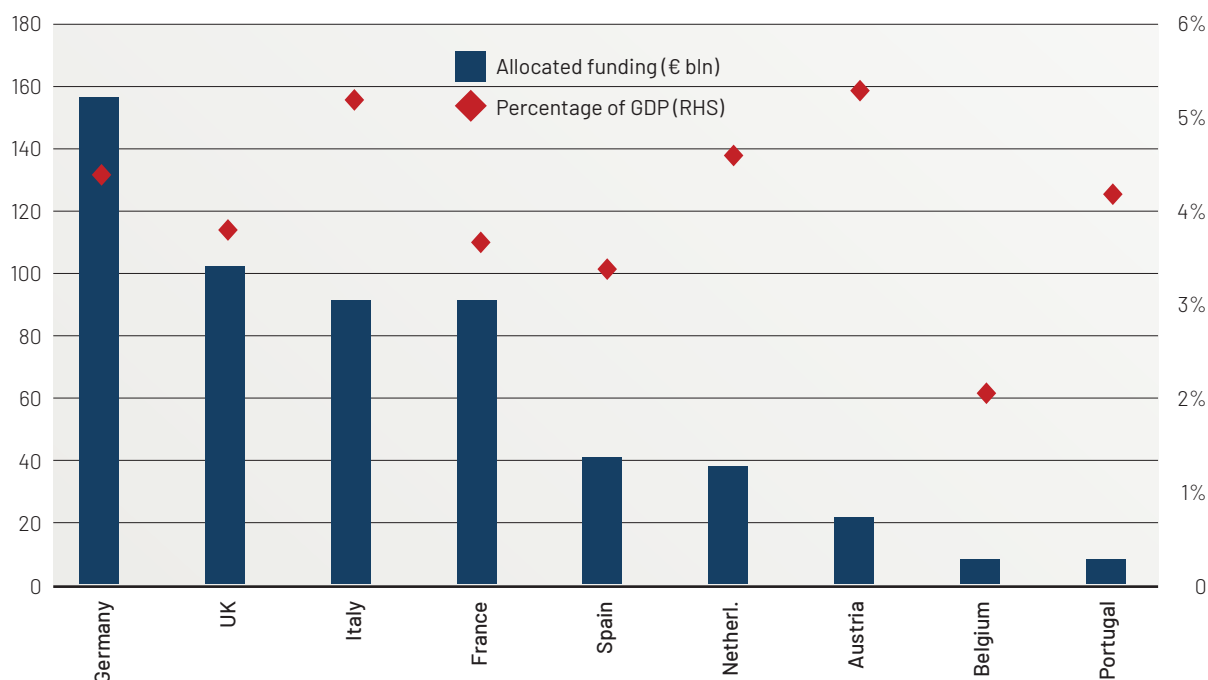
5 Holenderski indeks, który wyznacza cenę gazu w Europie



Szacuje się, że od września 2021 roku państwa członkowskie UE wydały ponad 650 miliardów euro na zniwelowanie skutków kryzysu energetycznego spowodowanego agresją Rosji<sup>6</sup>.

UE zainwestowała znaczny kapitał w rozwój i wdrażanie nowej strategii energetycznej – REPowerEU, której centralnym filarem jest zmniejszenie zależności od rosyjskich paliw kopalnych. Powrót Nord Stream podważyłby te znaczące inwestycje, dokonane z jednej strony w celu ochrony konsumentów energii w UE przed nagłymi podwyżkami cen, a z drugiej strony w celu zapewnienia większej dywersyfikacji i odporności systemu energetycznego UE.

FIG. 7 **GOVERNMENT RESPONSE TO THE ENERGY CRISIS AMONG SELECTED EUROPEAN COUNTRIES, SEPTEMBER 2021 TO JANUARY 2023<sup>7</sup>**



Jak wspomniano powyżej, Polska poczyniła znaczne inwestycje w celu zróżnicowania swoich źródeł energii, czy to poprzez infrastrukturę LNG, taką jak terminal regazyfikacyjny w Świnoujściu i nadchodzący pływający magazyn i jednostkę regazyfikacyjną (FSRU) w Gdańsku, czy projekt Baltic Pipe, który transportuje norweski gaz do Polski. Wszystkie te projekty zostały uznane przez UE za Projekty Wspólnego Zainteresowania. Na celu mają zmniejszenie zależności od rosyjskiego gazu i wzmocnienia roli Polski jako regionalnego węzła energetycznego.

Przed lutym 2022 roku gaz w Europie płynął z Wschodu na Zachód. W odpowiedzi na inwazję Rosji i ograniczenie importu rosyjskich dostaw, gaz (w postaci LNG) zaczął płynąć w znacznie większych ilościach z Zachodu na Wschód, a także na południe z Norwegii. Biorąc pod uwagę liczbę nowo uruchomionych terminali regazyfikacyjnych LNG (takich jak Wilhelmshaven w Niemczech) i tych, które wkrótce zostaną uruchomione, europejska sieć gazowa w ciągu ostatnich dwóch lat przeszła kompleksową przebudowę.

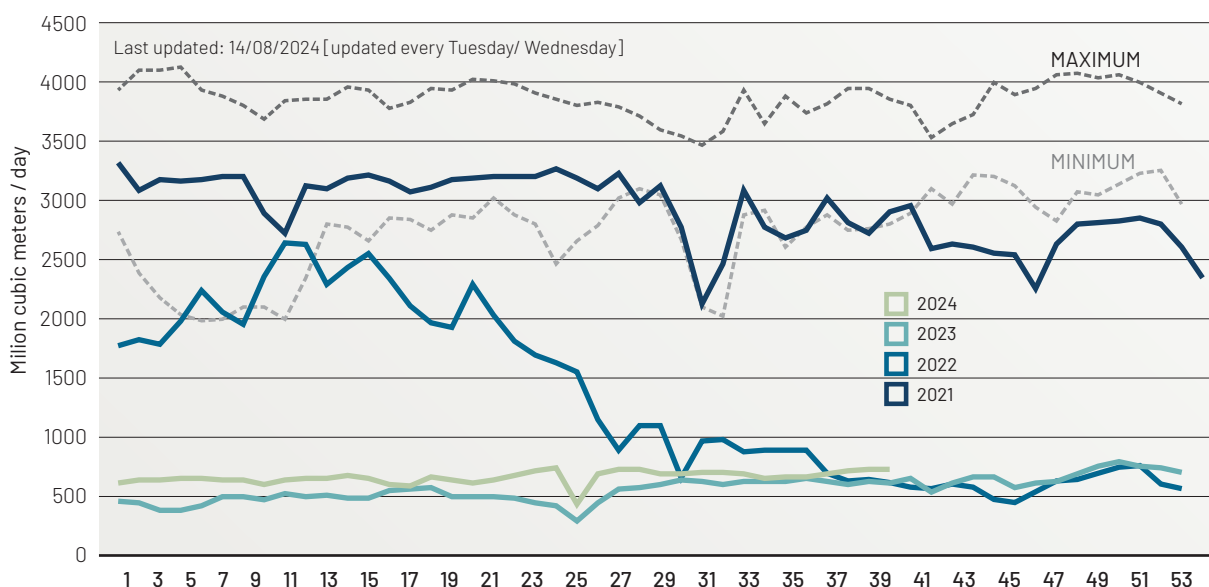
<sup>6</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/how-is-eu-electricity-produced-and-sold/>

<sup>7</sup> Sgaravatti et al. (2023); <https://cepr.org/voxeu/columns/european-energy-crisis-and-consequences-global-natural-gas-market#> (wydatki fiskalne Niemiec wyniosły: €158 mld, Włoch i Francji ok. €90 mld)

W nowym systemie nie ma miejsca dla Nord Stream, ani dla złośliwego gracza jakim jest Rosja, która niewątpliwie chciałaby ponownie odgrywać w nim prominentną i destrukcyjną rolę. Każda decyzja, która przywróciłaby wpływy Rosji na rynku energetycznym UE, ostatecznie obróciłaby się przeciwko Niemcom i innym państwom członkowskim UE. Podczas gdy w krótkim okresie Rosja mogłaby zaofiarować UE „marchewkę” w postaci tańszego gazu, w końcu powróciłaby do swoich starych, sprawdzonych „sztuczek” – czyniąc inwestycje w infrastrukturę z lat 2022-24 mniej opłacalnymi, a poniesione ofiary bezwartościowymi.

3. Zagrożenia dla bezpieczeństwa regionalnego: Gazociągi Nord Stream omijają kraje Europy Środkowo-Wschodniej (CEE), które tradycyjnie służyły jako państwa tranzytowe dla rosyjskiego gazu. Ponowne otwarcie tych gazociągów mogłoby osłabić kraje CEE zarówno gospodarczo, jak i politycznie, zwiększając ich podatność na rosyjskie naciski. Dla Polski kluczowe jest utrzymanie obecnego status quo, w którym zdolność Rosji do projekcji siły poprzez grę dostawami energii jest ograniczona – taki stan rzeczy jest niezbędnym dla stabilności regionu.

FIG. 8 **NATURAL GAS IMPORTS FROM RUSSIA OVER THE YEARS (BRUEGEL)<sup>8</sup>**



Source: ENTSO-G, <https://transparency.entsog.eu/#/map>

Note: Minimum and Maximum values are calculated from the period 2015-2020. Data for the last week may be changed following updates to ENTSO-G points. UK data show the net imports from the UK into the EU27, in the csv file you can also find gross imports. Note that on 09/03/2023, we revised upward the imports from Norway upward; on 27/02/2024, we revised imports from Russia downward starting from 01/05/2022.

W przeciwieństwie do rosyjskiego eksportu ropy, który znalazł alternatywnych odbiorców (głównie w Azji, z Indiami jako głównym importerem), rosyjski gaz ma ograniczone alternatywne rynki, ponieważ większość rosyjskich inwestycji w gazociągi miała na celu zalanie gazem Europy. Historycznie sprzedaż gazu do UE stanowiła znaczną część budżetu Rosji. Przywrócenie Nord Stream i tego źródła dochodów oznacza więcej pieniędzy dla Rosji na projekcję swojej siły w Europie oraz prowadzenie konfliktów zbrojnych przy granicy UE, a także wojny hybrydowej wewnątrz UE.

8 <https://www.bruegel.org/dataset/european-natural-gas-imports>

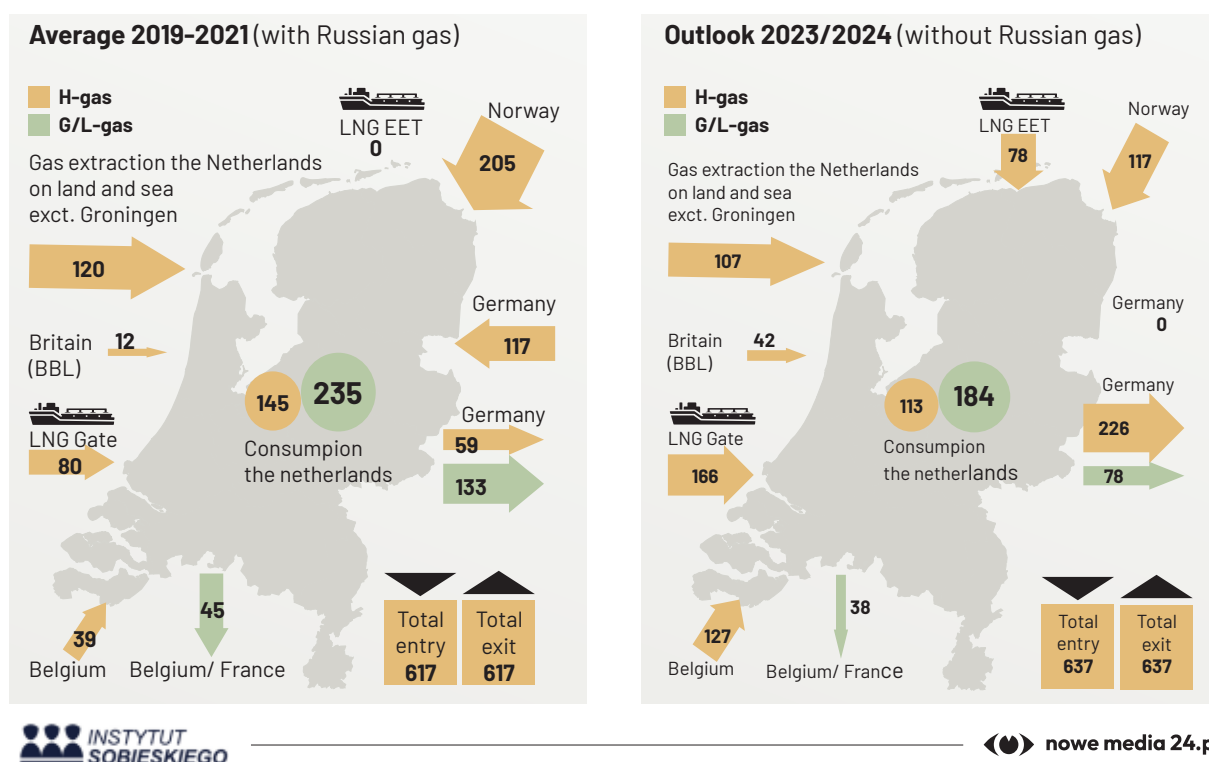
## ALTERNATYWY DLA PONOWNEGO URUCHOMIENIA NORD STREAM

Biorąc pod uwagę strategiczne ryzyka, ponowne uruchomienie gazociągów Nord Stream nie leży w najlepszym interesie Polski ani UE. Wobec tego, wskazane są konkretne działania, aby ostatecznie zablokować możliwość ponownego uruchomienia tych gazociągów i tym samym zapewnić bezpieczeństwo energetyczne całej wspólnocie:

1. Wzmocnienie solidarności energetycznej UE: Polska powinna nadal opowiadać się za jednolitą europejską polityką energetyczną, która priorytetowo traktuje dywersyfikację i redukcję zależności od rosyjskiej energii. Inicjatywy takie jak REPowerEU, mające na celu zakończenie zależności od rosyjskich paliw kopalnych do 2027 roku, są kluczowe. Polska może odgrywać kluczową rolę w przyspieszaniu tych polityk i tym samym zagwarantować, że Europa nie wycofa się ze swoich zobowiązań pod wpływem krótkoterminowych bodźców gospodarczych.

Prawdziwa unia energetyczna ma również sens z punktu widzenia państw członkowskich takich jak np. Holandia, która obecnie w dużym stopniu polega na imporcie gazu (do 75%). W świetle wycofania się ze złoża Groningen i ogólnego spadku krajowej produkcji, ta zależność będzie tylko rosła<sup>9</sup>. W związku z tym Holandia byłaby jednym z beneficjentów dobrze funkcjonującego europejskiego wewnętrznego rynku gazu z solidnymi połączeniami i magazynami, które pozwoliłyby odbiorcom, handlowcom i rządowi na odpowiednie reagowanie na globalne sygnały cenowe.

FIG. 9 NATURAL GAS VOLUMES (IN TWH) IN THE NETHERLANDS (GASUNIE)

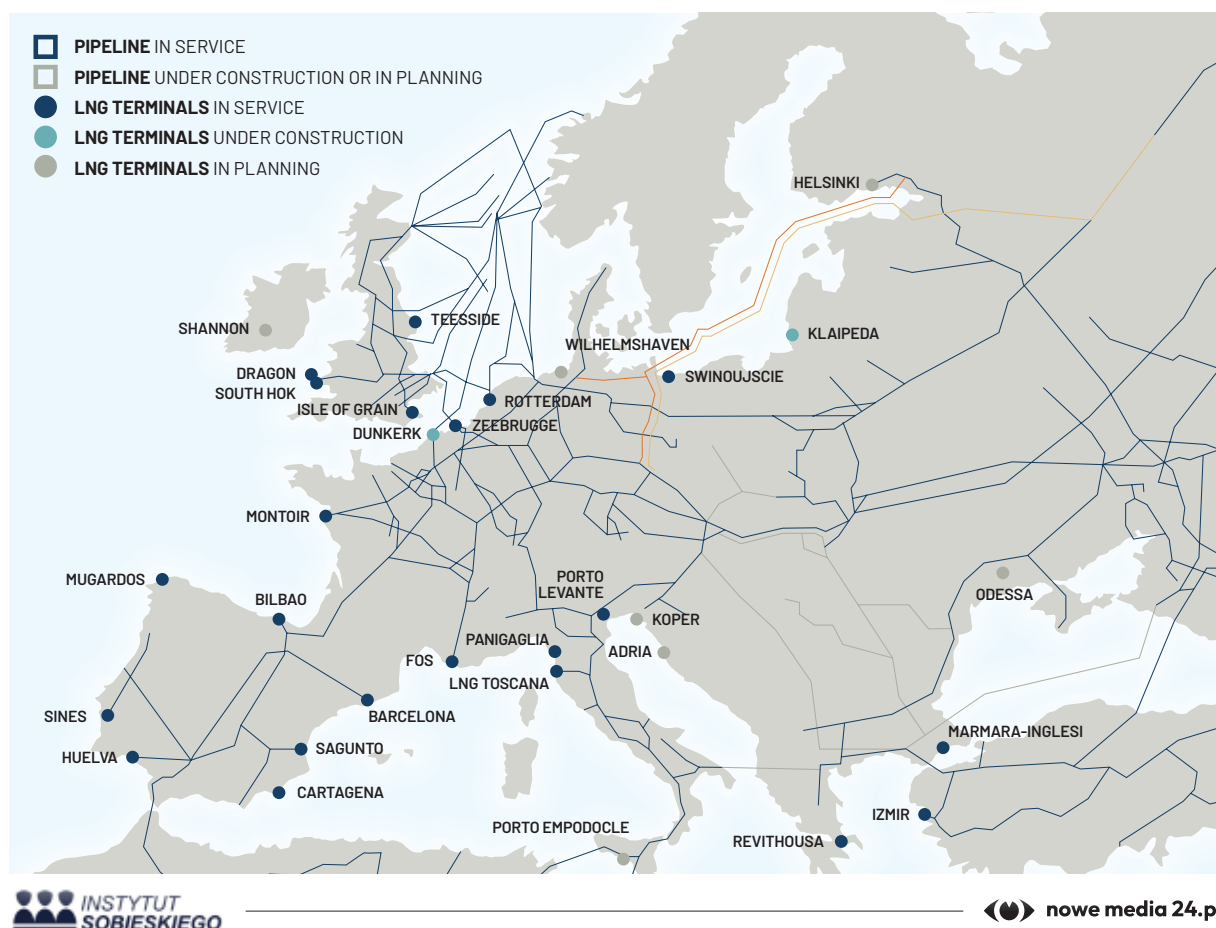


9 <https://www.gasunietransportservices.nl/en/news/advice-on-the-security-of-natural-gas-supply-following-closure-of-the-groningen-field>

Solidarność energetyczna między Niemcami a krajami Europy Środkowo-Wschodniej również ma sens z perspektywy ekonomicznej. W pierwszej połowie 2022 roku handel Niemiec z krajami V4<sup>10</sup> wyniósł 187 miliardów euro (2021: 167 miliardów euro). To więcej niż 148,9 miliarda euro w handlu Niemiec z Chinami w tym samym okresie, co czyni V4 największym partnerem handlowym Niemiec i sygnalizuje znaczną współzależność gospodarczą<sup>11</sup>. Innymi słowy, to co dobre dla Polski i V4 w zakresie dostaw energii, będzie również z korzyścią dla Niemiec.

2. Wzmacnianie infrastruktury i połączeń międzysystemowych: Inwestowanie w infrastrukturę wspierającą alternatywne źródła gazu jest niezbędne. Rozbudowa infrastruktury LNG w Polsce i projekt Baltic Pipe, który dostarcza norweski gaz do Polski, są kluczowymi elementami tej strategii. Dodatkowo, wzmacnianie połączeń międzysystemowych (interkonektorów) z krajami sąsiednimi stworzy bardziej odporną i zintegrowaną europejską sieć energetyczną, likwidując zapotrzebowanie na rosyjski gaz.

FIG. 10 **MAP OF THE EUROPEAN NATURAL GAS PIPELINE NETWORK AS OF 2018<sup>12</sup>**



W 2022 roku import rurociągami gazu z Norwegii przekroczył 1170 TWh, podczas gdy całkowity import LNG wyniósł 1500 TWh. Wraz z zastąpieniem rosyjskiego gazu zdywersyfikowanym LNG i gazem norweskim,

10 Czechy, Polska, Słowacja, Węgry

11 <https://dgap.org/en/research/publications/gas-and-energy-security-germany-and-central-and-eastern-europe-0>

12 Źródło: DIW 2018, na podstawie Kai-Olaf Lang, Kirsten Westphal, "Nord Stream 2 – Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung," SWP Studie S21 (2016); ENTSO-G, Capacity Map (2017); <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/gas-pipeline-nord-stream-2-links-germany-russia-splits-europe>

wzrosło znaczenie Polski (a także Niemiec) jako centrów bezpieczeństwa gazowego dla sąsiadów nieposiadających dostępu do morza.

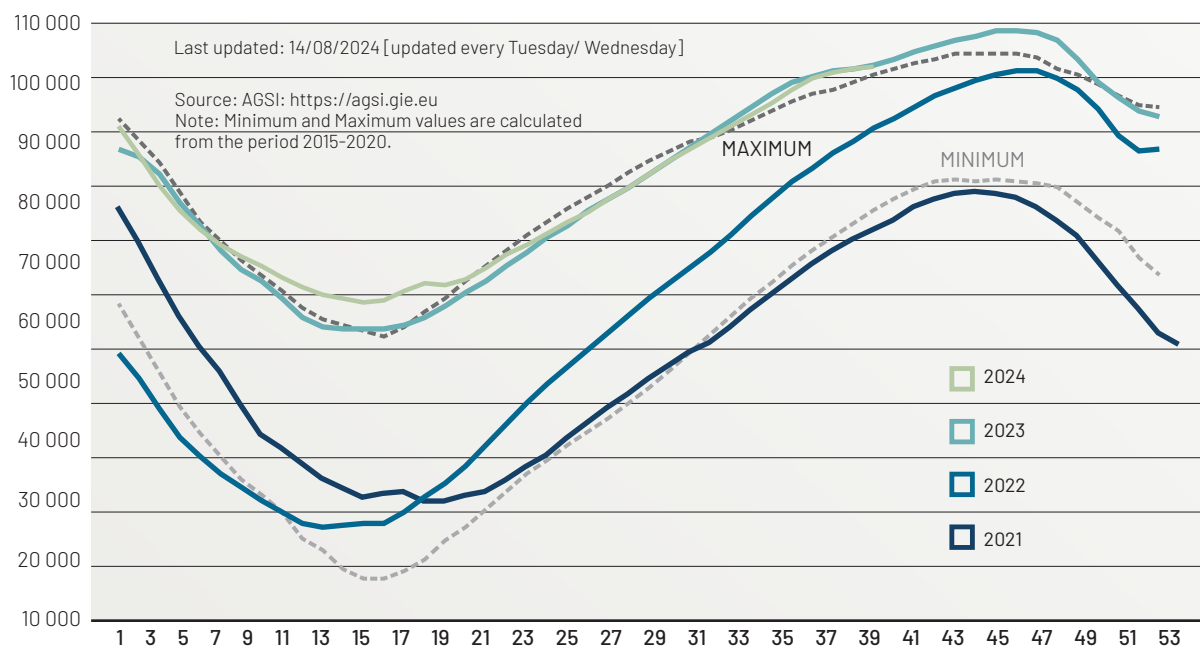
Polska, za pośrednictwem Baltic Pipe, może importować do 100 TWh norweskiego gazu. Interkonektory między Polską a Litwą oraz między Polską a Słowacją działają już od kilku lat. Interkonektor polsko-słowacki zapewnia większą elastyczność Słowacji i, wykorzystując system przesyłowy Słowacji, ma możliwość dostarczania gazu na Węgry i do Ukrainy.

Interkonektor polsko-litewski ma potencjał, aby odgrywać ważną rolę w ramach Planu Połączeń Energetycznych Rynku Bałtyckiego<sup>13</sup> pilotowanego przez Komisję Europejską, którego celem jest stworzenie otwartych i zintegrowanych rynków energii w regionie.

Takie połączenia gazowe umożliwiają bardziej efektywne magazynowanie gazu bez względu na granice. Wysokie poziomy magazynowania gazu z kolei pozwalają na złagodzenie wahań cenowych na rynku LNG.

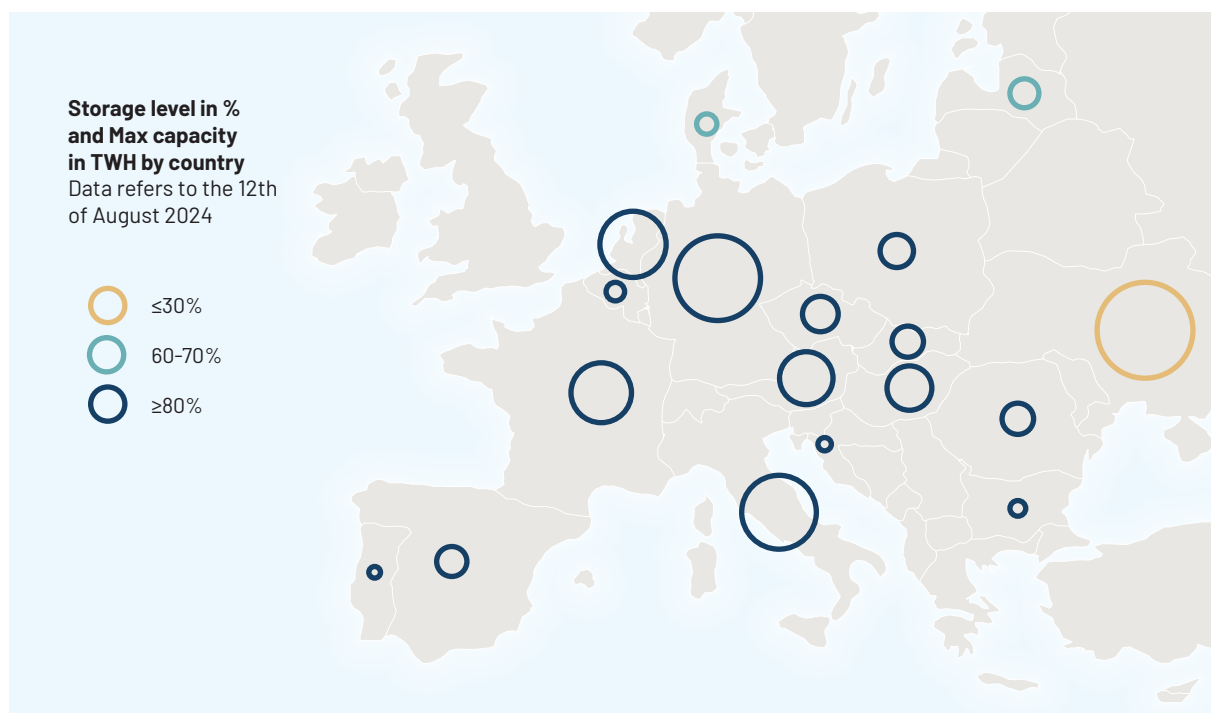
Niskie poziomy magazynowania gazu przed 2023 rokiem były jednym z kardynalnych grzechów polityki energetycznej UE. Jak często bywało przed pandemią w wielu branżach, system był nastawiony na dostawy „just in time”, z niewielkim uwzględnieniem planów ewentualnościowych i odporności systemu. Ten stan rzeczy uległ diametralnej zmianie, a wysoki poziom wypełnienia magazynów stał się nowym standardem.

FIG. 11 **EU27 GAS STORAGE ON A WEEKLY BASIS (IN MILLION CUBIC METRES)**



13 Kraje uczestniczące w projekcie: Dania, Niemcy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Finlandia i Szwecja.

FIG. 12 EU GAS STORAGE LEVELS OVER THE YEARS



W sierpniu 2024 roku polskie magazyny były wypełnione w 92% (o pojemności 38 TWh), węgierskie w 86% (pojemność: 70 TWh), niemieckie w 92% (pojemność: 255 TWh), podczas gdy holenderskie magazyny były wypełnione w 83% z łącznej pojemności 143 TWh.

3. Środki prawne i dyplomatyczne: Polska wraz ze swoimi sojusznikami w UE powinna wspierać działania prawne i regulacyjne, które zminimalizują ryzyko ponownego uruchomienia Nord Stream. Obejmuje to wykorzystanie prawa konkurencji UE, jak to miało miejsce w przypadku decyzji polskiego Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), który nałożył kary na Gazprom za realizację Nord Stream 2 nie otrzymawszy wcześniej wymaganych zezwoleń.

Na arenie dyplomatycznej Polska powinna kontynuować budowanie sojuszy, aby utrzymać silny sprzeciw wobec ewentualnego ponownego otwarcia gazociągów, a także budować koalicje na rzecz nie tylko rozbudowy połączeń międzysystemowych (wspomnianych powyżej), ale także wzmocnienia mandatu na wspólne zakupy gazu (w ten sposób wzmacniając pozycję negocjacyjną państw członkowskich UE w stosunku do dostawców LNG).

Jeśli chodzi o import gazu z Rosji, wciąż jest wiele do zrobienia, ponieważ rosyjski LNG nie został objęty sankcjami. W rzeczywistości import rosyjskiego LNG do UE nadal rośnie. W samym 2023 roku Rosja sprzedała 20 miliardów metrów sześciennych LNG o wartości 8,2 miliarda euro do UE<sup>14</sup>.

14 <https://www.ft.com/content/3398bbf1-747e-4d88-b948-e72bc14e9271>

FIG. 13 **2023 EU GAS IMPORTS BY SOURCE<sup>15</sup>**

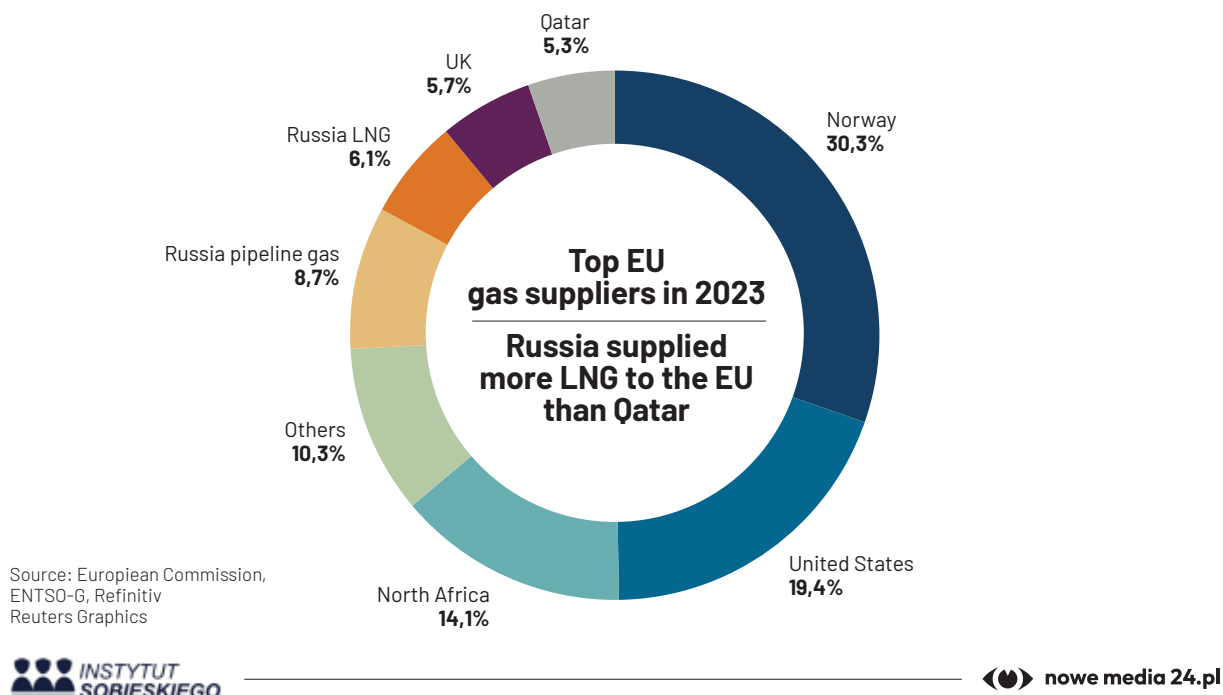
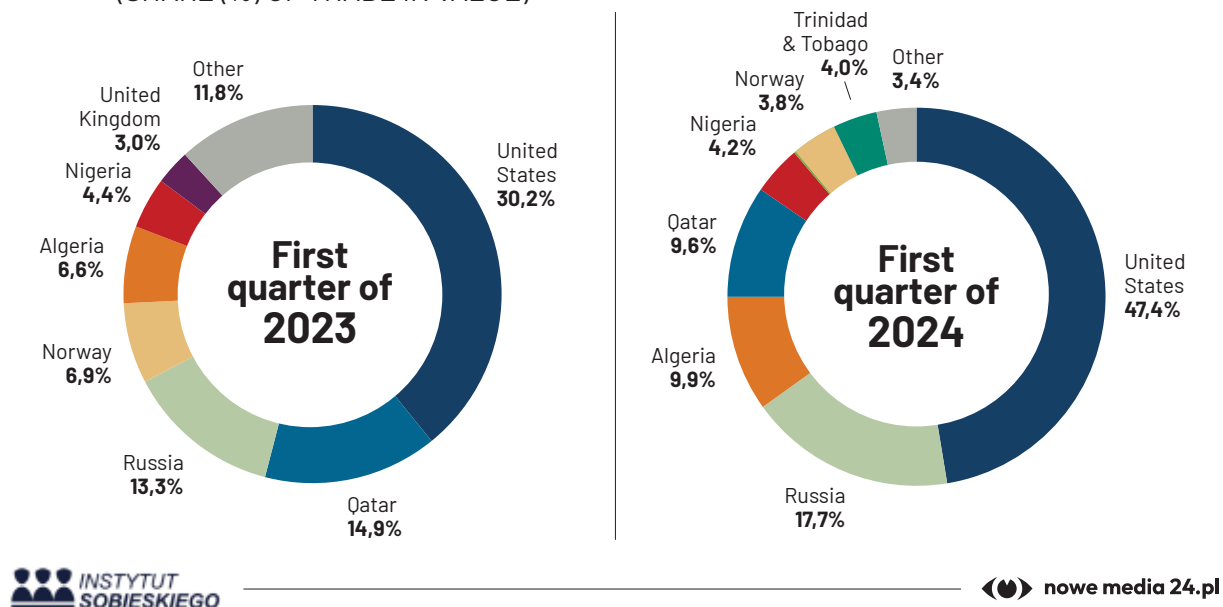


FIG. 14 **EU IMPORTS OF LIQUEFIED NATURAL GAS BY PARTNER (SHARE (%) OF TRADE IN VALUE)**



W czerwcu 2024 roku UE ogłosiła 14. zestaw sankcji przeciwko Rosji, które zakazują reeksportu rosyjskiego LNG do innych krajów, ale nie zapobiegają państwom członkowskim przed zakupem rosyjskiego LNG. UE powinna pomóc nabywcom rosyjskiego LNG, umożliwiając im uruchomienie klauzul „siły wyższej” (force majeure) w ich długoterminowych kontraktach dostaw.

15 <https://www.reuters.com/business/energy/new-west-east-route-keeps-europe-hooked-russian-gas-2024-04-03/>

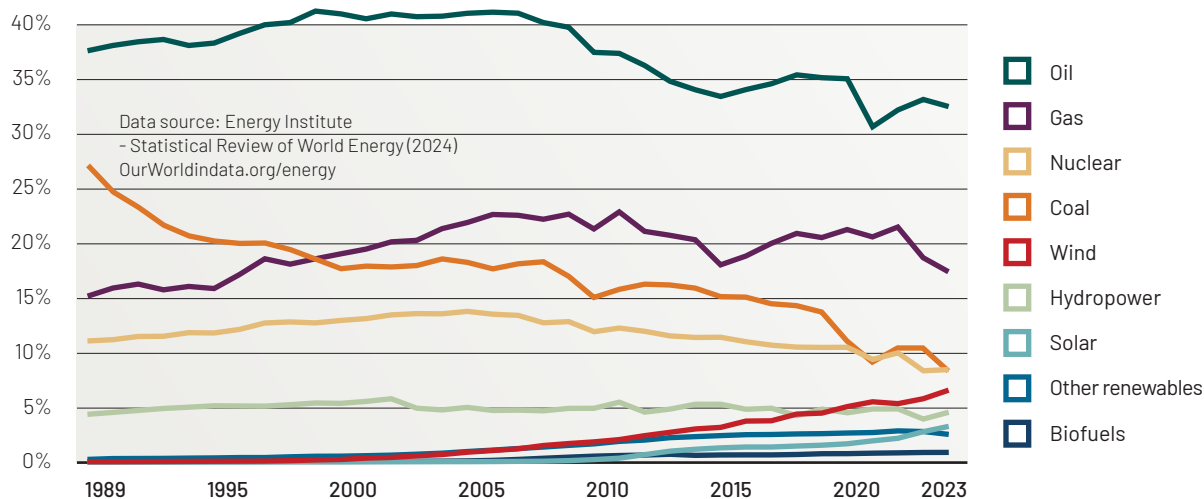


Wreszcie, mimo że złożę Groningen zostanie wkrótce ostatecznie zamknięte, UE nie powinna aktywnie zniechęcać państw członkowskich z udokumentowanymi złożami do ich eksploatacji. Polska, w szczególności, powinna rozważyć zwiększenie wydobycia ze swoich istniejących aktywów, tak aby te rezerwy mogły zostać wykorzystane gdy gaz nadal stanowi istotną część krajowego miks energetycznego.

4. Promocja niskoemisyjnych źródeł energii i innowacji: Zgodnie z celami REPowerEU Polska powinna kontynuować swoją transformację w kierunku niskoemisyjnych źródeł energii. Rozwój technologii magazynowania energii na skalę komercyjną powoli przyspiesza. W międzyczasie dalsza integracja odnawialnych źródeł energii (dokonywana w całej UE) z systemem elektroenergetycznym zależy od niezawodnego i elastycznego wsparcia w okresach szczytowego zapotrzebowania. Elektrownie gazowe są optymalnym dostawcą takiej elastyczności i przy odpowiednim poziomie magazynowania oraz połączeń międzysystemowych najlepiej nadają się do wsparcia rynku mocy.

Jednym z powodów, dla których UE była w stanie przetrwać kryzys energetyczny w 2022 roku, było znaczne zmniejszenie zużycia gazu w całej Europie i w różnych sektorach gospodarki. Chociaż import LNG i gazu z Norwegii znacznie wzrósł, ogólny trend w całej UE wskazuje na mniejszą rolę gazu w przyszłym systemie energetycznym Europy.

FIG. 15 **SHARE OF ENERGY CONSUMPTION BY SOURCE, EUROPEAN UNION (27)**  
MEASURED AS PERCENTAGE OF PRIMARY ENERGY USING THE SUBSTITUTION METHOD



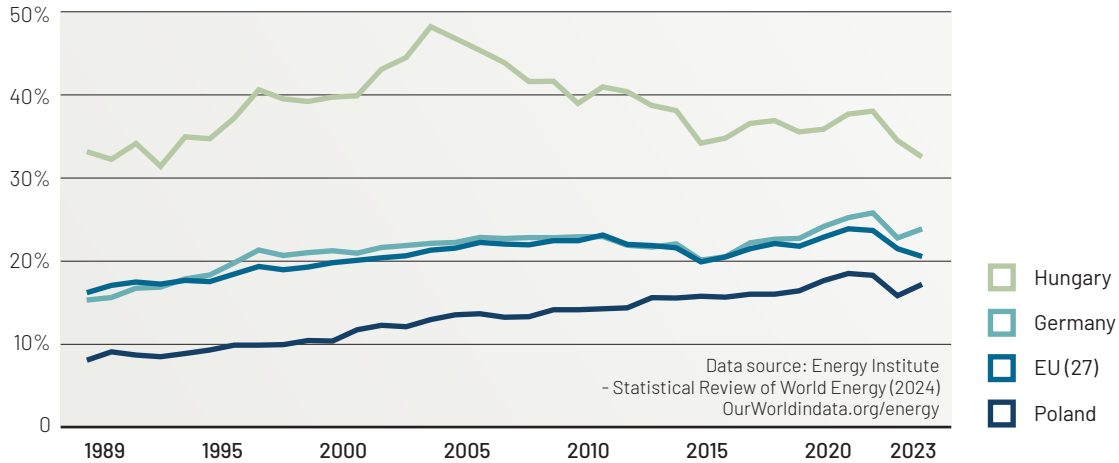
**1. Primary energy:** Primary energy is the energy available as resources – such as the fuels burnt in power plants – before it has been transformed. This relates to the coal before it has been burned, the uranium, or the barrels of oil. Primary energy includes energy that the end user needs, in the form of electricity, transport and heating, plus inefficiencies and energy that is lost when raw resources are transformed into a usable form. You can read more on the different ways of measuring energy in our article.

**2. Substitution method:** The 'substitution method' is used by researchers to correct primary energy consumption for efficiency losses experienced by fossil fuels. It tries to adjust non-fossil energy sources to the inputs that would be needed if it was generated from fossil fuels. It assumes that wind and solar electricity is as inefficient as coal or gas. To do this, energy generation from non-fossil sources are divided by a standard 'thermal efficiency factor' – typically around 0,4. Nuclear power is also adjusted despite it also experiencing thermal losses in a power plant. Since it's reported in terms of electricity output, we need to do this adjustment to calculate its equivalent input value. You can read more about this adjustment in our article.



Jednym z krajów, które najbardziej ograniczyły zużycie gazu od 2022 roku, były Węgry.

FIG. 16 **PRIMARY ENERGY CONSUMPTION**  
MEASURED AS PERCENTAGE OF PRIMARY ENERGY USING THE SUBSTITUTION METHOD

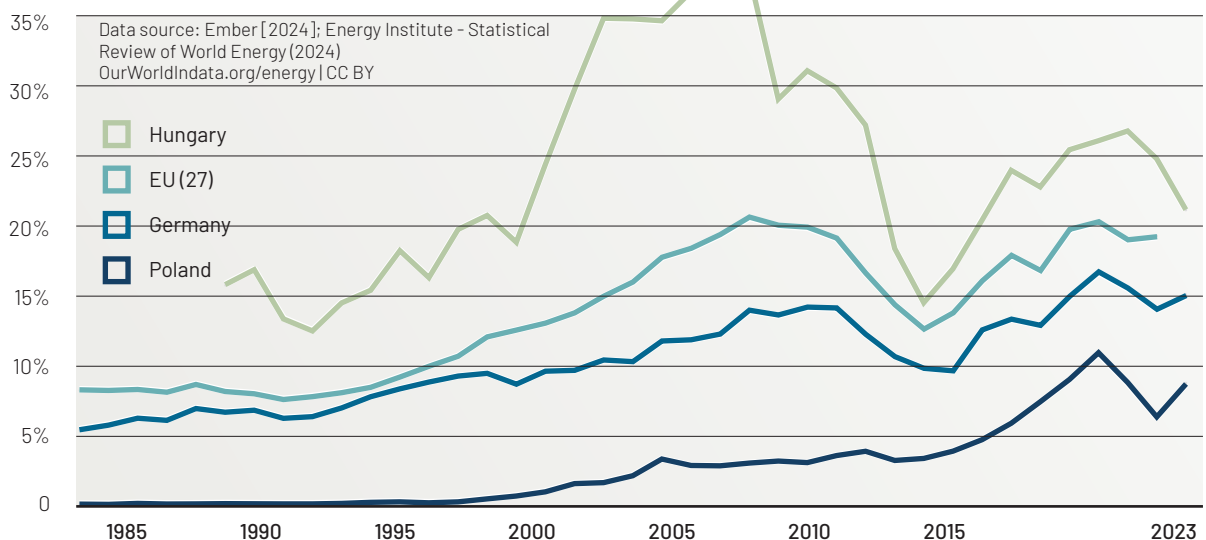


**1. Primary energy:** Primary energy is the energy available as resources - such as the fuels burnt in power plants - before it has been transformed. This relates to the coal before it has been burned, the uranium, or the barrels of oil. Primary energy includes energy that the end user needs, in the form of electricity, transport and heating, plus inefficiencies and energy that is lost when raw resources are transformed into a usable form. You can read more on the different ways of measuring energy in our article.

**2. Substitution method:** The 'substitution method' is used by researchers to correct primary energy consumption for efficiency losses experienced by fossil fuels. It tries to adjust non-fossil energy sources to the inputs that would be needed if it was generated from fossil fuels. It assumes that wind and solar electricity is as inefficient as coal or gas. To do this, energy generation from non-fossil sources are divided by a standard 'thermal efficiency factor' - typically around 0,4. Nuclear power is also adjusted despite it also experiencing thermal losses in a power plant. Since it's reported in terms of electricity output, we need to do this adjustment to calculate its equivalent input value. you can read more about this adjustment in our article.

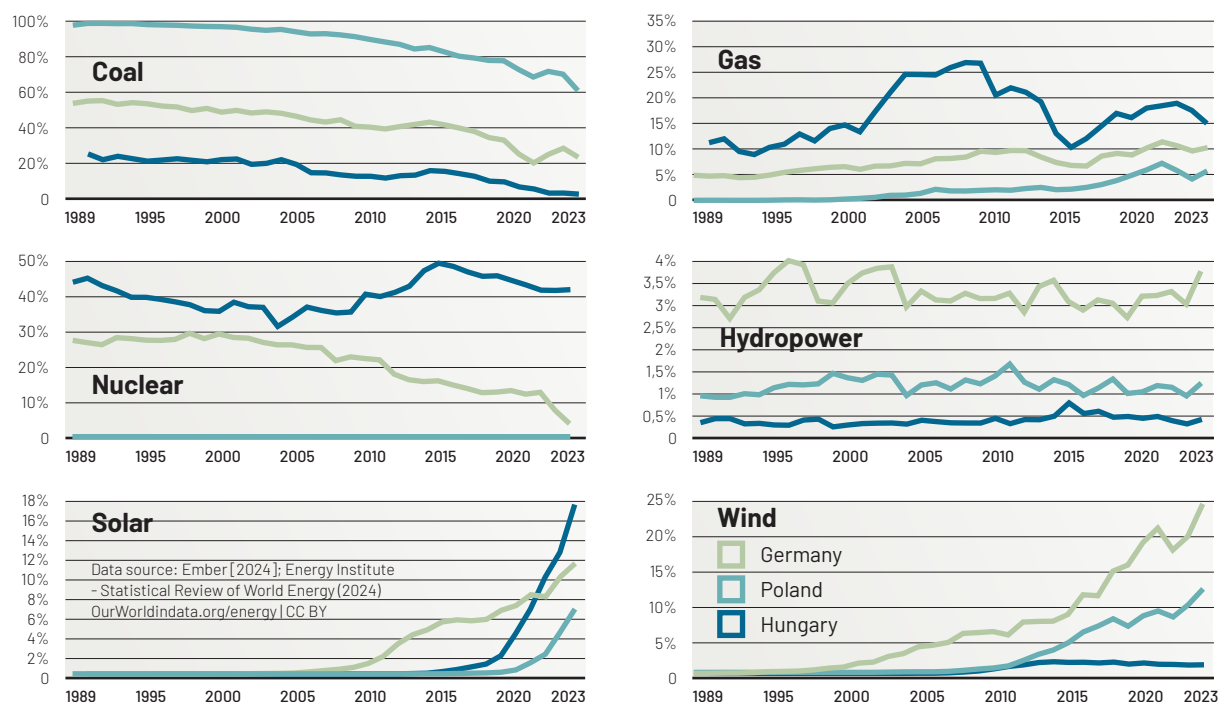
Ten trend zmniejszonego zużycia gazu jest wyraźnie widoczny, jeśli chodzi o węgierską produkcję energii elektrycznej zasilaną gazem.

FIG. 17 **SHARE OF ELECTRICITY PRODUCTION FROM GAS**  
MEASURED AS PERCENTAGE OF TOTAL ELECTRICITY



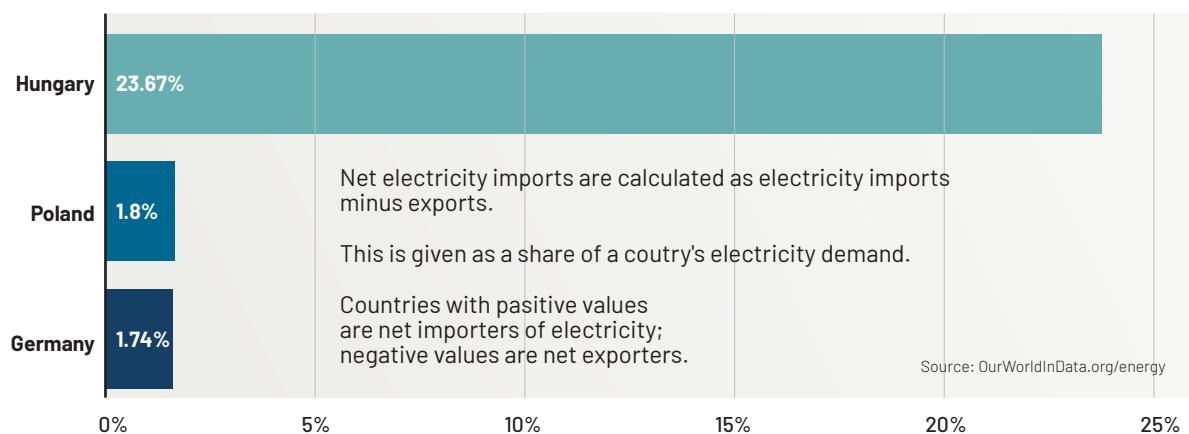
Niemniej jednak, w 2023 roku, Węgry nadal produkowały ponad 20% swojej energii elektrycznej z gazu – zauważalnie wyższy odsetek niż w Niemczech czy Polsce. Z drugiej strony, Węgry doświadczyły szybkiego rozwoju i wzrostu udziału fotowoltaiki w swoim miksie energetycznym – nieregularnego źródła wytwarzania, które, dopóki magazynowanie energii nie stanie się powszechnie dostępne, musi być równoważone przez produkcję gazową w trybie gotowości lub import energii elektrycznej.

FIG. 18 **SHARE OF ELECTRICITY PRODUCTION BY SOURCE**



W porównaniu z Polską czy Niemcami, Węgry importują znacznie wyższy odsetek (prawie jedną czwartą) swojego zapotrzebowania na energię elektryczną.

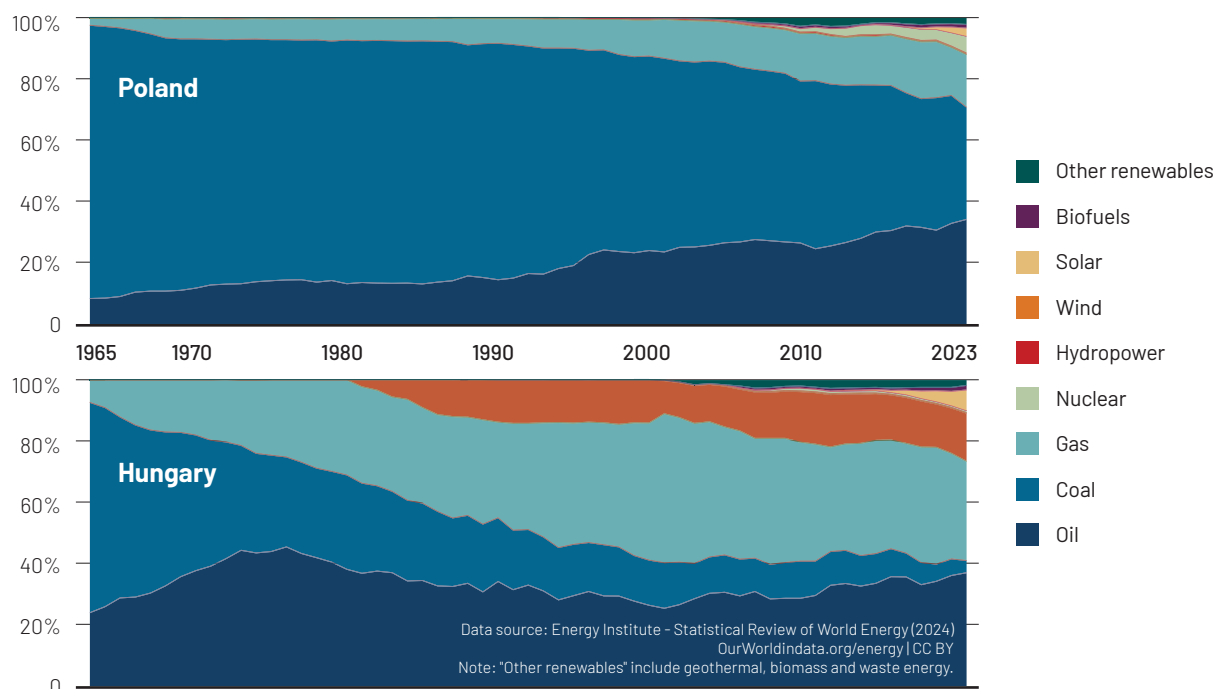
FIG. 19 **NET ELECTRICITY IMPORTS AS A SHARE OF ELECTRICITY DEMAND, 2023**



Duża część węgierskiego importu energii elektrycznej pochodzi ze Słowacji (z trzema nowymi interkonektorami uruchomionymi w 2021 roku). W związku z tym istnieje znaczący potencjał współpracy w ramach V4 nie tylko w zakresie transgranicznych przepływów gazu (jak omówiono powyżej), ale również handlu energią elektryczną.

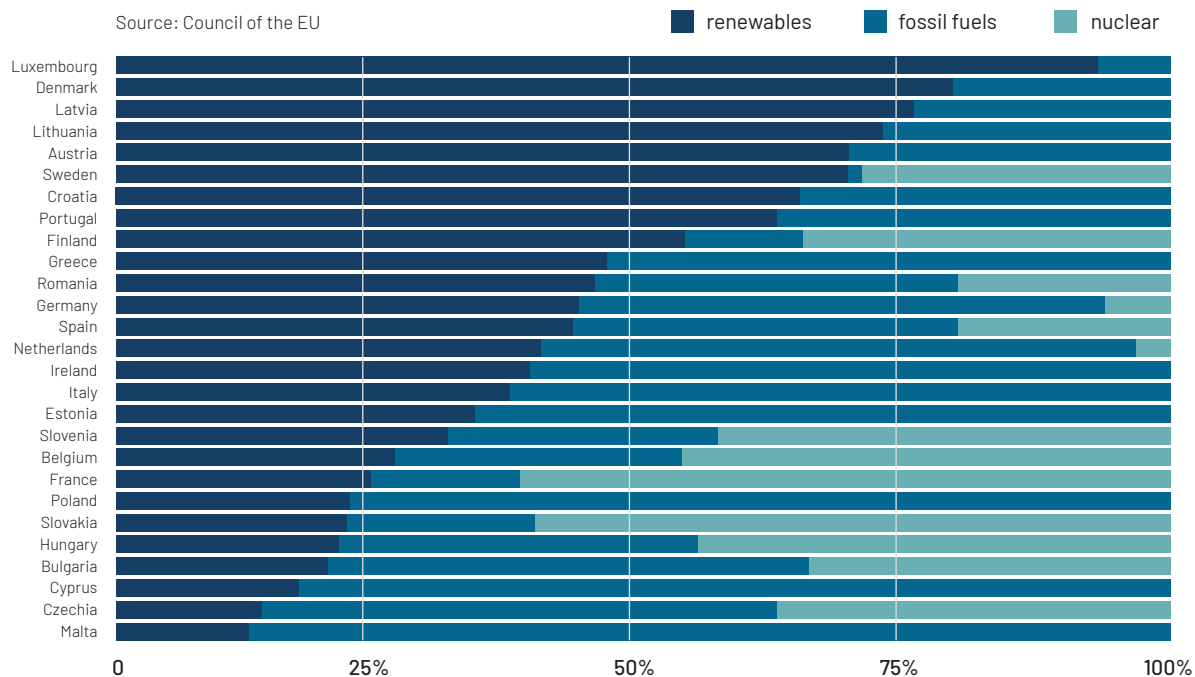
Jednym z aspektów, w którym krajobraz energetyczny Polski różni się znacznie od węgierskiego i reszty V4, jest brak jakiejkolwiek produkcji energii jądrowej. Ma się to zmienić wraz z pierwszą generacją polskich projektów jądrowych (opartych na technologii amerykańskiej, koreańskiej, a także małych reaktorach modułowych (SMR)), które mają zostać podłączone do sieci do 2035 roku. Mniej więcej w tym samym czasie Polska powinna mieć około 20 GW mocy pochodzącej z farm wiatrowych na Morzu Bałtyckim. Wszystkie te projekty mają na celu zastąpienie polskich elektrowni węglowych, które już dawno przekroczyły swoje pierwotne okresy eksploatacji. Jednak w połączeniu z szybko rosnącą produkcją energii odnawialnej (wspieraną przez elektrownie gazowe), Polska ma potencjał, aby po raz pierwszy stać się znaczącym eksporterem energii elektrycznej netto.

FIG. 20 **ENERGY CONSUMPTION BY SOURCE**



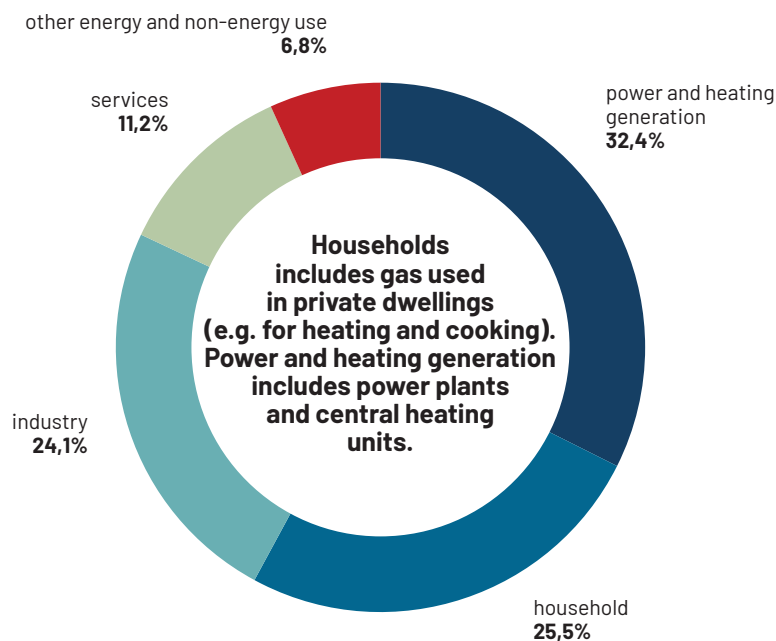
Z drugiej strony, Węgry (które obecnie produkują ponad 40% swojej energii elektrycznej z energii jądrowej), planują rozbudowę swojej rosyjskiej elektrowni Paks o dodatkowe dwa reaktory o mocy 1,2 GW każdy. Dzięki tej inwestycji Budapeszt dąży do zwiększenia udziału energii jądrowej w produkcji energii elektrycznej do 60%.

FIG. 21 **HOW DOES ELECTRICITY PRODUCTION DIFFER BETWEEN EU MEMBER STATES?**



Oprócz produkcji energii, gaz w UE jest intensywnie wykorzystywany do ogrzewania budynków. W rzeczywistości, ponad 30% gospodarstw domowych w UE ogrzewanych jest gazem<sup>16</sup>.

FIG. 22 **GAS CONSUMPTION IN THE EU BY MARKET SEGMENT**



Source: Eurostat

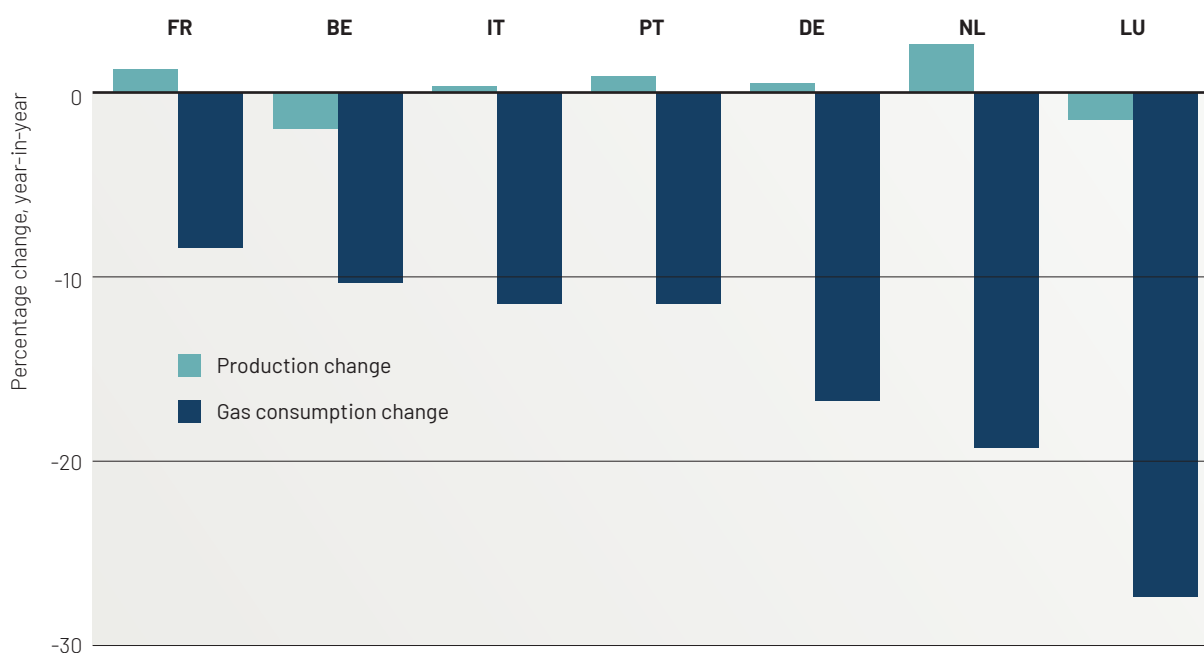
16 <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-gas-supply/#0>

Krzywa zapotrzebowania na ogrzewanie jest wysoce sezonowa, a zużycie gazu zimą jest około 2,5 razy wyższe niż latem. W związku z tym może być skutecznie zarządzane przy odpowiednim poziomie magazynowania i przepływach transgranicznych (omówionych powyżej).

Biorąc pod uwagę, że od 2022 roku dokonano znaczących inwestycji w celu przystosowania i integracji alternatywnych źródeł gazu, redukcja roli gazu w systemie energetycznym UE powinna odbywać się stopniowo, aby wpływem tego procesu na konsumentów UE i konkurencyjność przemysłową UE można było odpowiednio zarządzać<sup>17</sup>. Przykładem może być ostateczna wersja dyrektywy dotyczącej charakterystyki energetycznej budynków (Energy Performance of Buildings Directive – EPDB) przyjęta w maju 2024 roku w ramach pakietu Fit for 55, która złagodziła nierealistyczne cele proponowane we wcześniejszych projektach tej dyrektywy. Fazowe podejście do wdrażania pomp ciepła i biogazu (w celu zastąpienia gazu ziemnego w systemie grzewczym UE) jest niezbędne, aby zapewnić wsparcie opinii publicznej dla transformacji energetycznej.

Ostatnim elementem układanki jest przemysłowe wykorzystanie gazu. Wbrew obawom z pierwszych miesięcy 2022 roku, znaczące zmniejszenie zużycia gazu przez przemysł nie doprowadziło do odpowiadającego mu spadku całkowitej produkcji przemysłowej.

FIG. 23 **IMPACT OF REDUCED GAS CONSUMPTION IN 2022/23 ON INDUSTRIAL OUTPUT<sup>18</sup>**



Istnieją jednak znaczące wyjątki – sektor chemiczny, hutnictwo i przemysł stalowy. W pewnym momencie wstrzymano do 20% produkcji nawozów w UE. Region CEE jest znaczącym centrum produkcji nawozów, a Polska odpowiada za 13% produkcji<sup>19</sup>. W rzeczywistości, około 35% gazu zużywane w Polsce jest wykorzystywane przez przemysł, głównie przez zakłady chemiczne i stalowe (Grupa Azoty jest największym pojedynczym konsumentem gazu ziemnego w kraju).

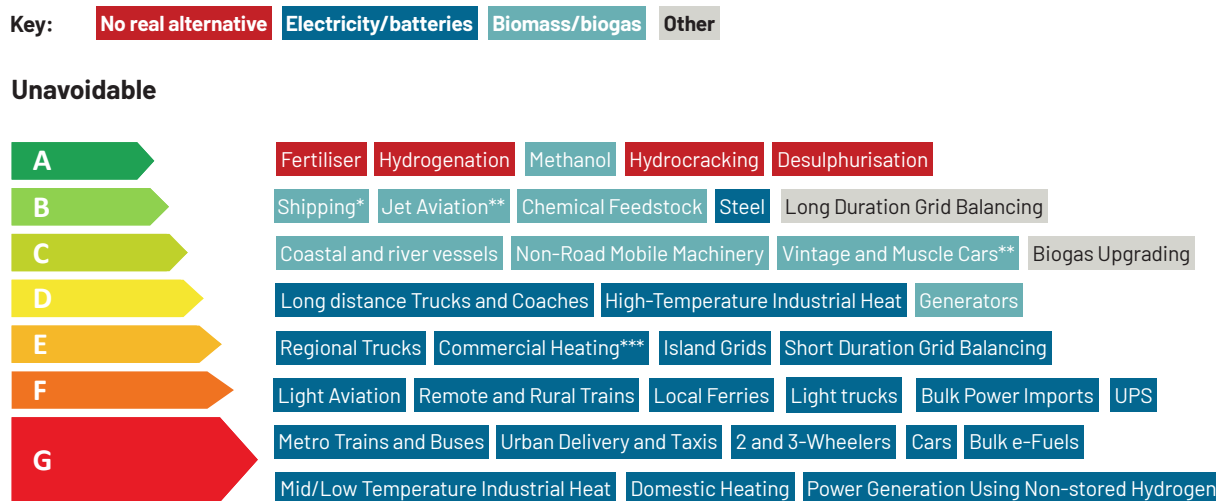
<sup>17</sup> Według niektórych szacunków, osiągnięcie założeń zawartych w Fit for 55 oraz REPowerEU może skutkować zmniejszeniem konsumpcji gazu w UE o 1550 TWh; <https://dgap.org/en/research/publications/gas-and-energy-security-germany-and-central-and-eastern-europe-0>

<sup>18</sup> [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/09/Moll-et-al\\_16820-BPEA-FA23\\_WEB.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2023/09/Moll-et-al_16820-BPEA-FA23_WEB.pdf)

<sup>19</sup> <https://dgap.org/en/research/publications/gas-and-energy-security-germany-and-central-and-eastern-europe-0>

W tych sektorach wodór jawi się jako potencjalne rozwiązanie. Podczas gdy niektóre zastosowania wodoru propagowane przez polityków są jedynie „marzeniami” oderwanymi od rzeczywistości, zgodnie z opinią Michaela Liebreicha, czołowego eksperta ds. czystej energii, produkcja nawozów i surowców chemicznych to dokładnie te obszary, gdzie wodór mógłby być realnym zamiennikiem dla gazu ziemnego. Te sektory powinny być priorytetem dla Polski i innych państw członkowskich UE, jeśli chodzi o inwestycje w rozwiązania wodorowe.

FIG. 24 **HYDROGEN LADDER 5.0<sup>20</sup>**



Source: Figure Michael Liebreich, Hydrogen Ladder (October 2023)

#### Uncompetitive



## WNIOSKI

Ponowne uruchomienie gazociągów Nord Stream niesie ze sobą znaczne strategiczne ryzyka, które przewyższają wszelkie potencjalne krótkoterminowe korzyści gospodarcze. Gazociągi te stanowią bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego Polski i szerszej stabilności UE. Zamiast ponownego otwarcia tych gazociągów, Polska i UE powinny skoncentrować się na wzmocnieniu swojej infrastruktury energetycznej, zwiększeniu solidarności energetycznej oraz przyspieszeniu transformacji w kierunku niskoemisyjnych źródeł energii. W ten sposób Polska może zabezpieczyć swoje interesy i przyczynić się do bardziej odpornego europejskiego krajobrazu energetycznego.

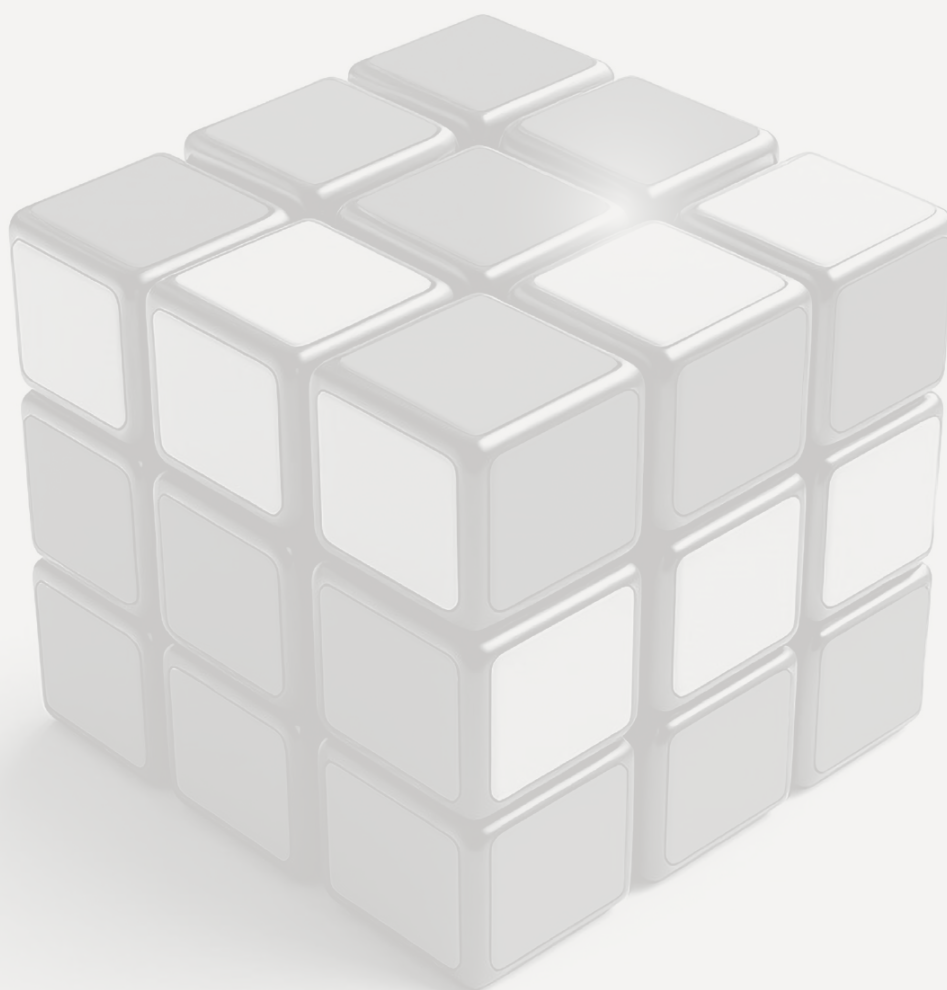
Potrzebujemy strategicznej wizji przyszłości energetycznej Polski i Europy Środkowo-Wschodniej, z perspektywą długoterminową, która priorytetowo traktuje bezpieczeństwo energetyczne, odporność gospodarczą i zrównoważony rozwój środowiskowy. Dlatego powinniśmy odrzucić krótkowzroczne rozwiązania, takie jak Nord Stream, na rzecz budowania zróżnicowanego, innowacyjnego i niezależnego systemu energetycznego, który będzie w stanie sprostać przyszłym wyzwaniom geopolitycznym i gospodarczym.

Podczas gdy trwałe zamknięcie Nord Stream może być niekorzystne dla Rosji, jest zdecydowanie dobre dla Polski, dobre dla Europy Środkowo-Wschodniej i dobre dla UE jako całości.

20 <https://www.linkedin.com/pulse/hydrogen-ladder-version-50-michael-liebreich/>  
reprodukcja na licencji Creative Commons: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

**INTERESY ENERGETYCZNE POLSKI I WĘGIER  
– CZY NORD STREAM 2 POWINIEN ZOSTAĆ  
W PRZYSZŁOŚCI REAKTYWOWANY?  
CZY JESTEŚMY W STANIE ZABLOKOWAĆ POWRÓT  
TEGO GAZOCIĄGU DO EUROPY?**

DR. JÁNOS MATUZ



**Polska konsekwentnie sprzeciwia się projektom Nord Stream, uznając je za sprzeczne z interesami narodowymi, a Węgry zachowują neutralność. Ze względu na obecny klimat geopolityczny, w tym sankcje nałożone na Rosję, jest mało prawdopodobne, aby gazociągi zostały ponownie uruchomione w najbliższym czasie. W artykule zwrócono uwagę na szersze obawy związane z utratą globalnej konkurencyjności Europy, zwłaszcza w porównaniu z USA i Chinami, do których niestety w dużym stopniu przyczyniają się wysokie ceny energii. Zarówno Polska, jak i Węgry są wzywane do dywersyfikacji źródeł energii i rozbudowy mocy w zakresie energii odnawialnej i jądrowej w odpowiedzi na obecne wyzwania.**

## NORD STREAM

Polska zawsze sprzeciwiała się budowie gazociągów Nord Stream 1 i 2 łączących Niemcy z Rosją i – jak podsumowuje Rafał Libera w swoim opracowaniu z 11 września 2024 r.<sup>1</sup> – ich wznowienie byłoby sprzeczne z polskimi interesami: „Ponowne uruchomienie gazociągów Nord Stream wiąże się z istotnymi ryzykami strategicznymi, które przeważają nad potencjalnymi krótkoterminowymi korzyściami gospodarczymi”.

Węgry zawsze zajmowały neutralne stanowisko w sprawie budowy i eksploatacji gazociągów Nord Stream. Niemcy mają prawo decydować o swoim miksie energetycznym i źródłach (produkcja krajowa lub import) swojego miksu energetycznego, oczywiście z uwzględnieniem swoich zobowiązań międzynarodowych, przede wszystkim sankcji wobec Rosji. Artykuł 194 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że państwo członkowskie ma prawo do określania warunków eksploatacji swoich zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii oraz ogólnej struktury swojego zaopatrzenia w energię.

Nie sądzę, aby w obecnym kontekście sankcji ponowne uruchomienie gazociągów Nord Stream mogło znaleźć się na porządku dziennym w dającej się przewidzieć przyszłości. Wymagałoby to znacznych zmian w związku z wojną w Ukrainie, w krajobrazie międzynarodowym oraz w obowiązujących obecnie pakietach sankcyjnych. Węgry zawsze zajmowały ostrożne stanowisko w sprawie sankcji wobec Rosji, ale nie blokowały ich przyjęcia, głosowały za nimi również Węgry. Węgry broniły i bronią swojego bezpieczeństwa energetycznego i stoją na stanowisku, że UE nie powinna przyjmować sankcji, które karałyby UE przede wszystkim dla niej samej i nie przyczyniłyby się w żaden znaczący sposób do zakończenia wojny.

Nie sądzę, aby Polska, czy nawet kraje V4 razem wzięte, miały znaczący wpływ na ponowne uruchomienie gazociągów Nord Stream, tak jak Polska nie miała znaczącego wpływu na ich budowę i eksploatację.

<sup>1</sup> Libera, Rafał: Ocena potencjalnego ponownego uruchomienia gazociągów Nord Stream 1 i 2 – polska perspektywa – Instytut Sobieskiego, 11 września 2024 r.

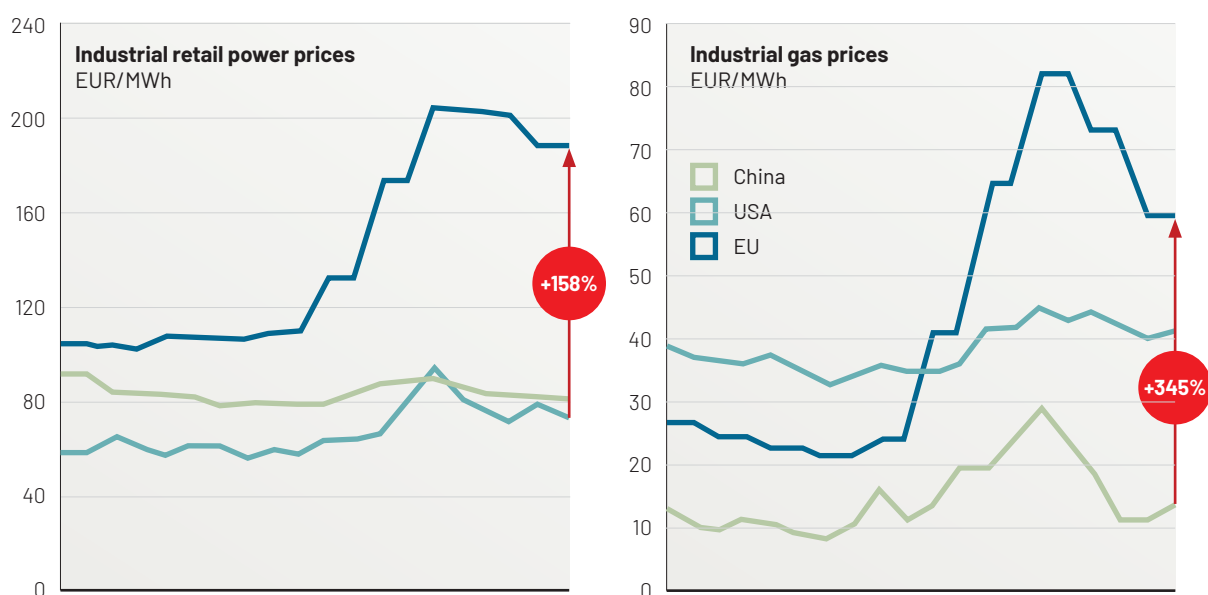


Jednak ponowne uruchomienie jest kwestią teoretyczną w dającej się przewidzieć przyszłości i wiele powinno zostać zmienione na świecie, aby wprowadzić je do porządku dziennego.

Jest oczywiste, że wysadzenie w powietrze gazociągów Nord Stream spowodowało przede wszystkim szkody prawne, finansowe, polityczne, wizerunkowe i w każdym innym aspekcie dla Niemiec. Patrząc na wykres cen energii, oczywiste jest również, że wojna na Ukrainie i zastąpienie rosyjskiego gazu rurociągowego gazem LNG wyrządziły ogromne szkody całej Unii Europejskiej. Jak ujął to Mario Draghi, były prezes EBC, w swoim raporcie, który został opublikowany we wrześniu 2024 r.: „To źródło stosunkowo taniej energii zniknęło, co wiąże się z ogromnymi kosztami dla Europy. UE straciła ponad rok wzrostu PKB, a jednocześnie musiała przekierować ogromne środki fiskalne na subsydia energetyczne i budowę nowej infrastruktury do importu skroplonego gazu ziemnego.”<sup>2</sup>

Ceny energii elektrycznej są 1,58 razy wyższe niż w USA i Chinach, ceny gazu ziemnego są 3,45 razy wyższe w UE niż w USA i cieszymy się, że ceny znacznie spadły w stosunku do swoich szczytów.

FIG. 1 **PRICES IN THE EU, USA AND CHINA**



Source: European Commission, 2024. Based on Eurostat (EU), EIA (US) and CEIC (China), 2024 (Mario Draghi: The future of European competitiveness, September 2024)

W związku z tym, niestety, to nie o przyszłość gazociągów Nord Stream (na które nie mamy realnego wpływu) nie powinniśmy się martwić, ale o przyszłość Europy! W interesie Polski, Węgier i wszystkich państw członkowskich jest, aby Europa była silna. Niestety, dziś jest odwrotnie: Europa chyba nigdy nie była tak słaba. Niestety, tendencja jest również bardzo negatywna: Europa z dnia na dzień staje się coraz słabsza, podczas gdy nasi konkurenci, Stany Zjednoczone i Chiny, stają się coraz silniejsi!

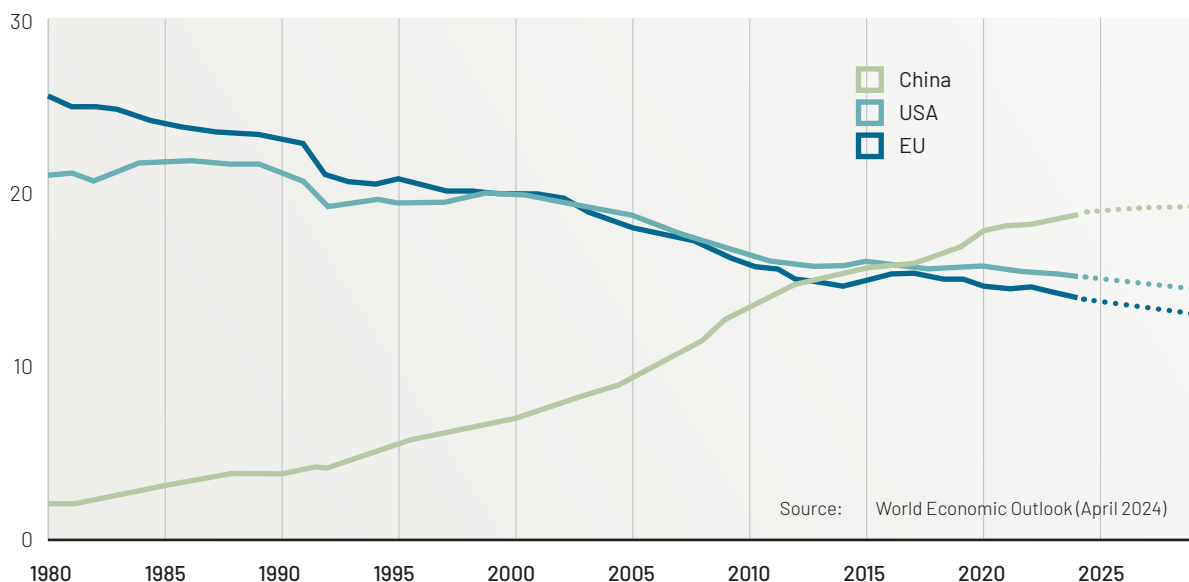
2 Mario Draghi: Przyszłość europejskiej konkurencyjności (wrzesień 2024)

## SPADAJĄCA KONKURENCYJNOŚĆ I PRODUKTYWNOŚĆ W EUROPIE

„Biorąc pod uwagę różne wskaźniki, między UE a USA powstała duża luka w PKB, wynikająca głównie z wyraźniejszego spowolnienia wzrostu produktywności w Europie. Europejskie gospodarstwa domowe zapłaciły za to cenę w postaci utraconego standardu życia. W przeliczeniu na mieszkańca realny dochód rozporządzalny wzrósł w USA od 2000 r. prawie dwa razy szybciej niż w UE.<sup>3</sup> Pan Draghi w swoim sprawozdaniu bił na alarm: pozostajemy w tyle i musimy poprawić naszą konkurencyjność głównie poprzez zwiększenie wydajności! Zalecił trzy „środki zaradcze na receptę”: (i) Europa powinna przyspieszyć innowacje i znaleźć nowe motory wzrostu; (ii) Europa musi obniżyć wysokie ceny energii, a jednocześnie kontynuować dekarbonizację i przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym; (iii) Europa nie może już dłużej polegać na innych w kwestii swojego bezpieczeństwa. Pod tym względem ma rację, ale jesteśmy spóźnieni o co najmniej dwie dekady i musimy nadrobić zaległości!

Największą gospodarką na świecie są obecnie Chiny, które wytwarzają około 19,01% światowego PKB. Stany Zjednoczone są drugim co do wielkości krajem, z 15,5% światowego PKB. Na trzecim miejscu znalazła się UE z wynikiem 14,7%. (W oparciu o standard PPP). W 1980 r. największą gospodarką była UE z 25,84% udziałem, Stany Zjednoczone były drugą z 21,31%, a Chiny miały 2,26% udziału.<sup>4</sup> Chiny wyprzedziły nas w 2017 roku, a wszystkie przyszłe szacunki wskazują na rosnący udział Chin w światowym PKB. Niestety, nie tylko pod względem PKB, ale także w wielu innych dziedzinach, których udział Chin rośnie, takich jak badania i innowacje, handel i obrona. Ani państwa członkowskie, ani UE nie są w stanie się obronić, wszyscy polegamy na NATO, a w ramach NATO przede wszystkim na siłach zbrojnych USA. Fakt ten sam w sobie rodzi pytanie o suwerenność państw członkowskich i UE, ale temat ten wykracza poza zakres tego artykułu. W tym miejscu należy zauważyć, że Polska wydaje najwięcej na obronność w stosunku do PKB w NATO – 4,12%, ale nadal jedna czwarta z 32 członków NATO jest poniżej oczekiwanych 2% wydatków na obronność<sup>5</sup>.

FIG. 2 EU, USA AND CHINA GDP BASED ON PPP (PERCENT OF WORLD)



3 Mario Draghi: Przyszłość europejskiej konkurencyjności (wrzesień 2024)

4 Źródło danych: IMF Datamapper

5 Wydatki obronne państw NATO (2014–2024), komunikat prasowy, NATO, 12 czerwca 2024 r.

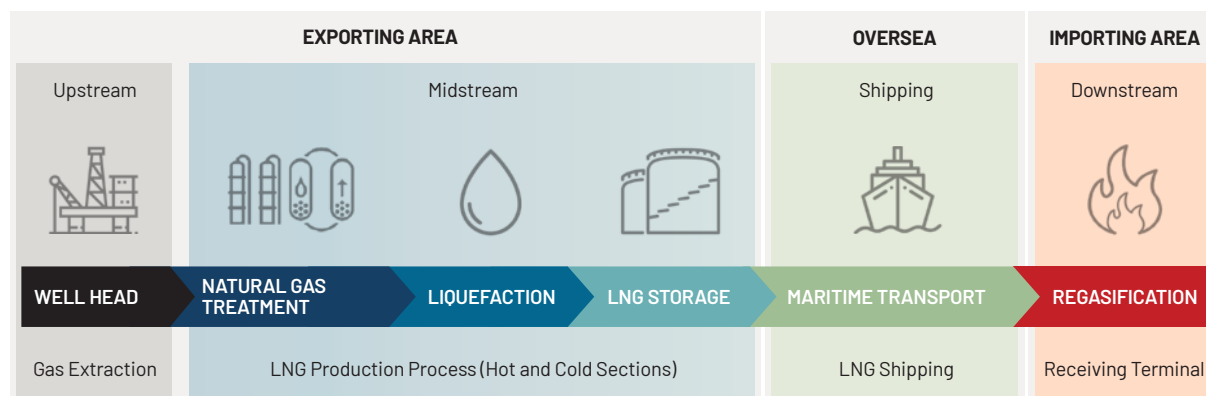
Wysokie ceny energii hamują wzrost gospodarczy i inwestycje, zwiększając exodus energochłonnych gałęzi przemysłu (chemikalia, metale podstawowe, minerały niemetaliczne i papier), co może prowadzić do powstania błędnego koła.

Unijny Zielony Ład jest znacznie ambitniejszy niż niewiążące cele USA i Chin, co skutkuje wyższymi kosztami inwestycji w UE niż w USA i Chinach, a te wyższe koszty inwestycji w naturalny sposób obciążają głównie przedsiębiorstwa z UE. Dodatkowo, UE jest jedynym liczącym się graczem, który stosuje wysokie ceny CO<sub>2</sub>. W związku z tym UE musi bardziej niż kiedykolwiek skupić się na zrównoważeniu swoich celów w zakresie dekarbonizacji z konkurencyjnością.

## BADANIE ŚRODOWISKOWE LNG W PORÓWNANIU Z GAZEM ZIEMNYM W RUROCIĄGU

UE jest największym światowym importerem gazu i skroplonego gazu ziemnego (LNG), ale na półkuli zachodniej nie skupiono się niestety na systematycznym przeglądzie pod kątem zrównoważonego charakteru LNG. Nie ma całościowej oceny wpływu środowiskowego, ekonomicznego i społecznego cyklu życia dla branży LNG, która obejmowałaby działania w całym łańcuchu wartości, od wydobycia/przetwarzania gazu po końcowe zużycie.<sup>6</sup> W 2022 r. dostawy LNG do USA były o około 50% droższe niż przeciętny gaz rurociągowy importowany do UE, ale nie znamy różnicy w wpływie na środowisko między dostawami LNG z USA a importem gazu ziemnego rurociągiem z Rosji. Ograniczanie emisji metanu ma zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia globalnych celów klimatycznych, ale brakuje wiedzy na temat emisji i możliwości redukcji emisji, które by to umożliwiły. Łańcuch dostaw gazu ziemnego jest kluczowym źródłem emisji, w którym właśnie zaczęto mierzyć emisje metanu z transportu skroplonym gazem ziemnym (LNG).<sup>7</sup>

FIG. 3 LNG LIFE CYCLE



Source: Hussein Al-Yafei, Saleh Aseel, Murat Kucukvar, Nuri C. Onat, Ahmed Al-Sulaiti, Abdulla Al-Hajri: A systematic review for the sustainability of global liquified natural gas, Energy Strategy Reviews, 2021

6 Hussein Al-Yafei, Saleh Aseel, Murat Kucukvar, Nuri C. Onat, Ahmed Al-Sulaiti, Abdulla Al-Hajri: Systematyczny przegląd zrównoważonego rozwoju globalnego skroplonego gazu ziemnego, Przeglądy strategii energetycznej, 2021

7 Paul Balcombe, Dalia A. Heggo i Matthew Harrison: Całkowite emisje metanu i CO<sub>2</sub> ze skroplonego gazu ziemnego, Carrier Ships: The First Primary Measurements, Environmental Science and Technology, 2022

## ENERGIA JĄDROWA

Energia jądrowa przyczynia się zarówno do suwerenności energetycznej UE, jak i do jej celów klimatycznych. Te dwa czynniki dały w ostatnich latach nowy impuls przemysłowi jądrowemu w UE, na który bardzo zasłużył. W dwunastu państwach członkowskich znajduje się 100 reaktorów, których średni wiek wynosi 38 lat.<sup>8</sup> W 2023 r. reaktory jądrowe odpowiadały za 23% produkcji energii elektrycznej w UE, podczas gdy w 2004 r. wytwarzały 34% energii elektrycznej. Ze 100 reaktorów we Francji znajduje się 56, natomiast trzy ostatnie elektrownie jądrowe zostały wyłączone 15 kwietnia 2023 r.<sup>9</sup> w największej gospodarce UE, w Niemczech. Francja zamierza w przyszłości zwiększyć flotę elektrowni jądrowych, natomiast Niemcy zdecydowały się na pokrycie swoich potrzeb energetycznych poprzez zwiększenie mocy odnawialnych źródeł energii. Na świecie budowanych jest 59 reaktorów jądrowych, 25 w Chinach i tylko dwa w Europie (Francja i Słowacja). Istnieją poważne plany budowy nowych reaktorów w Polsce, Czechach i na Węgrzech, ale trzeba zauważyć, że średni czas budowy elektrowni jądrowych w 2023 r. wyniósł ponad 10 lat, a okresy budowy stale się wydłużają.

## KLUCZOWE CZYNNIKI W POLITYCE ENERGETYCZNEJ

To, czy dany kraj ma dostęp do morza, czy nie, jest (również) kluczowym czynnikiem w polityce energetycznej. Węgry są jednym z pięciu państw członkowskich UE (wraz z Austrią, Czechami, Słowacją i Luksemburgiem), które go nie posiadają. Jest to oczywiście poważna wada z punktu widzenia suwerenności energetycznej. Polska posiada terminal LNG w Świnoujściu od 2015 roku, a w latach 2027/2028 planuje zakończyć budowę pływającej jednostki FSRU (Floating Storage Regasification Unit) w regionie Gdańska. Oprócz terminali LNG udostępnianych przez porty morskie, Polska ma dostęp do złóż gazu na Morzu Północnym poprzez Baltic Pipe o przepustowości 10 mld m<sup>3</sup> rocznie od 27 września 2022 r., dzień po wybuchach Nord Stream 1 i 2. Projekt Baltic Pipe został uznany za projekt będący przedmiotem wspólnego zainteresowania Unii Europejskiej. Dzięki tej udanej dywersyfikacji, Polska jest w stanie importować gaz ziemny z Norwegii i Rosji przez Baltic Pipe i Jamał oraz od każdego eksportera LNG na świecie.

Pod względem polityki energetycznej Węgry mają tę przewagę, że znajdują się w środku Europy i mają siedmiu sąsiadów. Węgry mają dwukierunkowe punkty połączeń międzysystemowych ze Słowacją, Ukrainą, Rumunią, Chorwacją i Serbią, a także jednokierunkowy punkt wjazdowy z Austrii. Naszą wadą są istniejące limity pojemności. Rozbudowa połączeń międzysystemowych Węgry-Słowacja i Rumunia-Węgry w celu rozbudowy połączeń międzysystemowych Węgry-Słowacja i Rumunia-Węgry znalazła się na najnowszej, piątej edycji listy projektów wspólnego zainteresowania (PCI) Unii Europejskiej. Jeśli chodzi o połączenie międzysystemowe Rumunia-Węgry, rozbudowa jego istniejącej przepustowości w kierunku Rumunia-Węgry wzrosła do 2,6 mld m<sup>3</sup> w 2023 r. Zwiększenie wydobycia do poziomu 4,4 mld m<sup>3</sup> mogłoby znacząco przyczynić się do dywersyfikacji węgierskich źródeł dostaw, gdyż w perspektywie średnioterminowej na Węgry może trafić albo rumuński gaz z Morza Czarnego, gaz z Azerbejdżanu, albo grecko-tureckie LNG. Słowenia jest jedynym krajem sąsiadującym z Węgrami, który nie ma bezpośredniego połączenia międzysystemowego z gazem ziemnym do Węgier. Między oboma krajami trwają negocjacje w sprawie węgiersko-sło- weńskiego projektu nowego połączenia międzysystemowego Węgry-Słowenia<sup>10</sup>.

8 Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Finlandia, Francja, Węgry, Niemcy, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania i Szwecja.

9 Wycofanie się z energetyki jądrowej w Niemczech, 31 stycznia 2024 r., Federalny Urząd ds. Bezpieczeństwa Gospodarowania Odpadami Promieniotwórczymi, Niemcy

10 Przesył gazu ziemnego - Przewóz gazu ziemnego - Nasza działalność - MOLGroup

FIG. 4 NATURAL GAS PIPELINE SYSTEM OF HUNGARY



Miks energetyczny Polski i Węgier bardzo się od siebie różni. Udział gazu ziemnego jest ponad dwukrotnie większy niż w Polsce, a Polska ma najwyższy wskaźnik paliw stałych w UE.

TAB. 1 SHARE OF ENERGY PRODUCTS  
IN TOTAL FINAL ENERGY CONSUMPTION, 2021 (IN %)<sup>11</sup>

|                          | Poland | Hungary | EU    |
|--------------------------|--------|---------|-------|
| Total petroleum products | 35.3%  | 30.4%   | 34.6% |
| Electricity              | 16.7%  | 19.1%   | 22.8% |
| Natural gas              | 15.1%  | 32.6%   | 23.3% |
| Renewable energy         | 12.1%  | 10.9%   | 11.8% |
| Derived heat             | 8.1%   | 5.7%    | 4.9%  |
| Solid fuels              | 12.7%  | 1.4%    | 2.6%  |

Source: Eurostat<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Energia w UE - wydanie 2023 - Eurostat (europa.eu)

Węgry produkują większość energii elektrycznej z elektrowni jądrowej (44,3%), a Polska z paliw kopalnych (82,5%). Ponieważ Węgry są krajem śródlądowym w Basenie Karpackim, ich potencjał energetyki wiatrowej jest stosunkowo niski, podczas gdy wiatr jest najsilniejszym odnawialnym źródłem energii w Polsce. Polska stała się również liderem energetyki słonecznej w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, dokonała ogromnych inwestycji w energię słoneczną i w ciągu pierwszych siedmiu miesięcy 2023 r. produkcja energii elektrycznej z energii słonecznej w Polsce wyniosła 11,3 terawatogodzin (TWh), a na Węgrzech 5,8 TWh<sup>12</sup>.

TAB. 2 **PRODUCTION OF ELECTRICITY BY SOURCE, 2021 (IN %)**<sup>13</sup>

|                     | Poland | Hungary | EU    |
|---------------------|--------|---------|-------|
| <b>Fossil fuels</b> | 82.5%  | 35.5%   | 36.5% |
| <b>Nuclear</b>      | 0.0%   | 44.3%   | 25.3% |
| <b>Wind</b>         | 9.1%   | 1.8%    | 13.4% |
| <b>Hydro</b>        | 1.3%   | 0.6%    | 12.1% |
| <b>Biofuels</b>     | 4.3%   | 5.7%    | 5.3%  |
| <b>Solar</b>        | 2.2%   | 10.5%   | 5.7%  |
| <b>Other</b>        | 0.6%   | 1.6%    | 1.8%  |

Source: Eurostat<sup>13</sup>

Oba kraje podejmują poważne wysiłki w celu zwiększenia swoich odnawialnych źródeł energii. Polska planuje budowę elektrowni jądrowych na 2035 rok, Węgry pracują nad przedłużeniem żywotności swojej elektrowni jądrowej Paks 1 i zamierzają zbudować elektrownię jądrową Paks 2 na lata 2033/2034. Miksu energetycznego kraju nie da się jednak zmienić z dnia na dzień, ale wytrwała i konsekwentna praca zawodowa oraz szeroki konsensus społeczny, niezależnie od zmian władzy, mogą go znacząco zmienić w dłuższej perspektywie. Teraz najważniejsze pytanie, jak szybko możemy dokonać zmiany? Jak podkreślił pan Draghi – i zgadzam się z nim w tym względzie – UE stoi teraz przed egzystencjalnym wyzwaniem. Aby zwiększyć produktywność, która jest kluczem do sukcesu, „Europa musi obniżyć wysokie ceny energii”. Dlatego Polska, Węgry i wszystkie inne państwa członkowskie powinny zrobić wszystko, aby obniżyć wysokie ceny energii, aby poradzić sobie z egzystencjalnym wyzwaniem, przed którym stoimy.

12 <https://www.reuters.com/business/energy/poland-hungary-become-key-new-drivers-europes-solar-growth-maguire-2024-08-20/#:~:text=Both%20Poland%20and%20Hungary%20-%20the>

13 Energia w UE – wydanie 2023 – Eurostat (europa.eu)

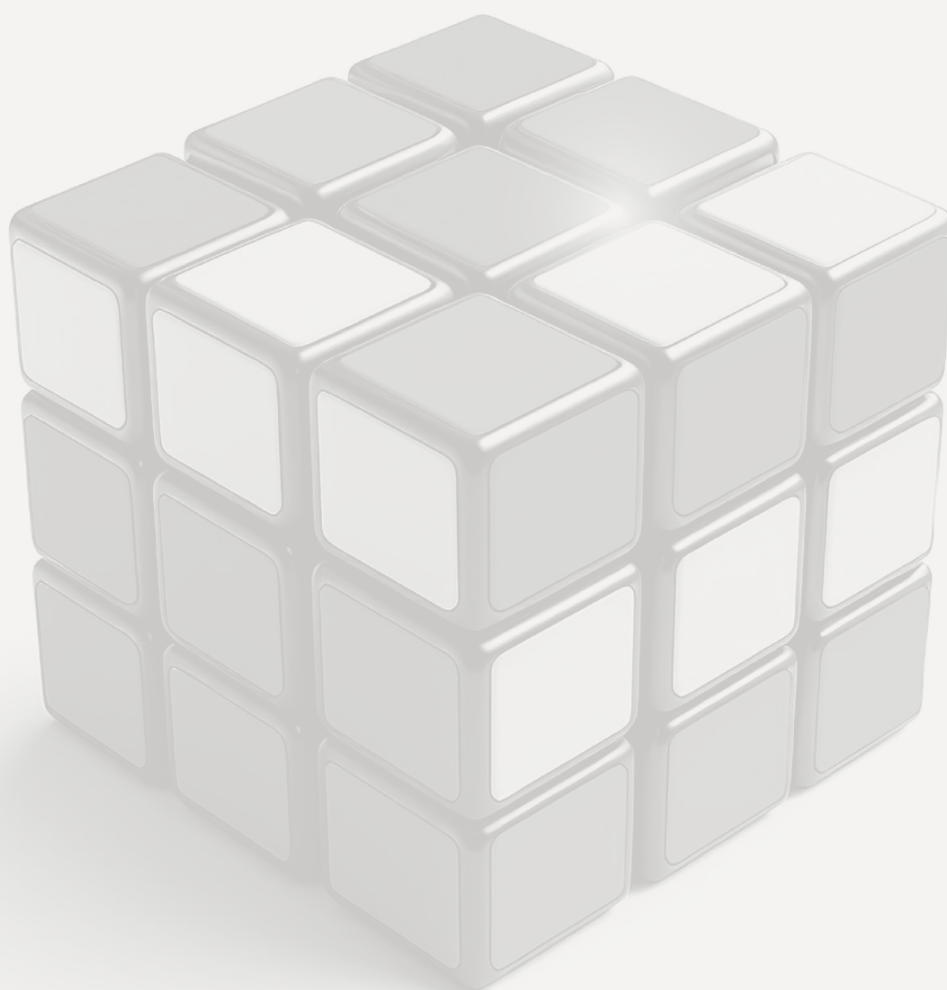
## WNIOSKI I ZALECENIA

- 1 Ani V4 razem, ani V4 indywidualnie nie mają żadnego znaczącego wpływu na projekt Nord Stream, ani nie miały go w momencie jego budowy i oddania do użytku. Co więcej, nie uważam jego ponownego uruchomienia za realistyczną opcję w obecnym kontekście międzynarodowym. Z drugiej strony, różnica w konkurencyjności Europy w stosunku do USA i Chin jest bardzo niepokojąca, a wyrażone przez Dragiego wyzwanie egzystencjalne wcale nie jest przesadą. Przy obecnych europejskich cenach energii nie jest możliwa konkurencyjna produkcja, a im dłużej pozostaną one u nas, tym gorsze będą tego konsekwencje. W związku z tym obniżenie cen energii leży w interesie wszystkich państw członkowskich, w tym Polski i Węgier.
- 2 Głównymi interesami zarówno Polski, jak i Węgier są: (i) rozbudowa wszystkich sieci energetycznych i zdolności do dywersyfikacji dostaw oraz zwiększenie bezpieczeństwa dostaw; (ii) zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii; (iii) rozwijanie krajowych sieci energetycznych; (iv) rozbudowywanie swoich elektrowni jądrowych. W tych kwestiach istnieje potrzeba regularnej wymiany poglądów między decydentami, ekspertami i naukowcami.



**W POSZUKIWANIU SYNERGII MIĘDZY POLITYKĄ  
ENERGETYCZNĄ WĘGIER I POLSKI  
- ENERGETYKA JĄDROWA JAKO POTENCJALNY  
OBSZAR ZACIEŚNIANIA WSPÓŁPRACY**

URSZULA KUCZYŃSKA





Węgry są jednym z liderów UE jeśli chodzi o realizację celów klimatycznych. Zawdzięczają to w głównej mierze strukturze swojego mixu energetycznego, w którym ogromną – i rosnącą – rolę odgrywa energetyka jądrowa. Dzięki pozycji prymusa w tym priorytetowym dla UE obszarze, Węgry zachowują margines negocjacyjny w ramach UE, który pozwala im na prowadzenie wielowektorowej polityki zagranicznej i ekonomicznej. Polska powinna inspirować się węgierskimi rozwiązaniami i kierunkiem transformacji energetycznej i ekologicznej, korzystając z doświadczeń Węgier również w energetyce jądrowej. Należy przy tym pamiętać, że węgierska polityka energetyczna nadal opiera się o ścisłą współpracę z Rosją, którą zgodnie pozostałe kraje NATO i UE uznają za potencjalne zagrożenie. Dlatego rozwijanie i zacieśnianie współpracy, należy oddzielić od kwestii związanych ściśle ze stosowanymi technologiami i skupić się na współpracy pomiędzy podmiotami przemysłowymi z tego obszaru oraz na kwestiach regulacyjnych, finansowych i organizacyjnych, które są kluczem do skutecznej realizacji projektów infrastrukturalnych, w tym projektów jądrowych.

Energetyka to strategiczny sektor gospodarki dla każdego niepodległego i samostanowiącego państwa na świecie. To sektor służebny wobec wszystkich innych a jednocześnie warunkujący ich istnienie i rozwój.

Podaż i zużycie energii elektrycznej per capita silnie korelują z poziomem życia<sup>1 2</sup> i napędzają rozwój gospodarczy regionów<sup>3</sup> i państw<sup>4 5</sup>. Biorąc pod uwagę współczesny trend elektryfikacji coraz to nowych obszarów, jak transport indywidualny, oraz energochłonność coraz powszechniejszych rozwiązań cyfrowych i coraz bardziej masowego zastosowania sztucznej inteligencji do realizacji rozmaitych zadań o rosnącym stopniu skomplikowania, ten związek będzie się najprawdopodobniej jedynie umacniał.

Z tego powodu, zdecydowana większość państw dąży do maksymalizacji swojego bezpieczeństwa energetycznego, czyli zagwarantowania sobie możliwości nieprzerwanego i ciągłego zaspokajania krajowego popytu na energię, którego elementami są niezależność energetyczna i dywersyfikacja źródeł wytwarzania.

Dzisiejszą politykę energetyczną na szczeblu unijnym warunkują dwa kluczowe czynniki. Pierwszy to emisyjność wymuszająca – poprzez system opłat i podatków – konieczność modernizacji, w postaci

1 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421513006447>

2 [https://www.researchgate.net/figure/Variables-reflecting-socioeconomic-status-and-standard-of-living-are-strongly-correlated\\_fig3\\_225183204](https://www.researchgate.net/figure/Variables-reflecting-socioeconomic-status-and-standard-of-living-are-strongly-correlated_fig3_225183204)

3 [https://www.researchgate.net/publication/276497630\\_Energy\\_and\\_Economic\\_Growth\\_Is\\_There\\_a\\_Connection\\_Energy\\_Supply\\_Threats\\_Revisited](https://www.researchgate.net/publication/276497630_Energy_and_Economic_Growth_Is_There_a_Connection_Energy_Supply_Threats_Revisited)

4 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1876610211012926>

5 <https://robertbryce.substack.com/p/powering-the-unplugged>

odchodzenia od stosowania technologii wytwarzania opartych o spalanie węglowodorów kopalnych. Drugi to wojna Rosji z Ukrainą, która stanowiła dodatkowy bodziec przyspieszający i zwiększający nacisk na tak rozumianą modernizację. Nałożenie sankcji na zakupy surowców z Rosji oznaczało konieczność zmniejszenia zależności energetycznej od węgla, gazu i ropy, które przed 2022 na rynku europejskim w dużej mierze pochodziły od rosyjskich dostawców. Zapoczątkowało też trend na odchodzenie od stosowania rosyjskiego paliwa w europejskich reaktorach jądrowych, w tym w tych rosyjskiej konstrukcji oraz na zamrażanie, jeśli nie zarzucanie<sup>6</sup>, współpracy z Rosjanami w projektach jądrowych w Europie. Dość powiedzieć, że na amerykańskie paliwo jądrowe szwedzkiej produkcji przeszły obiekty typu WWER pracujące w Ukrainie<sup>7</sup>, Czechach<sup>8</sup> czy Słowacji<sup>9</sup>.

Węgry nie podążyły za tym trendem prowadząc wielowektorową politykę zagraniczną i ekonomiczną. Opowiedziały się za minimalizacją ryzyka eskalacji konfliktu w Ukrainie między innymi poprzez konsekwentny sprzeciw wobec nakładanych na Rosję sankcji gospodarczych. Węgierskiemu rządowi udało się jednak wynegocjować wyjątek dla siebie: w zamian za głos za sankcjami na import rosyjskiego gazu ziemnego<sup>10</sup>, Węgry dostały zielone światło na rozbudowę elektrowni jądrowej Paks we współpracy z Rosatomem. Dwa nowe reaktory generacji III+, w technologii WWER-1200<sup>11</sup> podwoją moc zainstalowaną w tym obiekcie i jeśli wziąć pod uwagę, że EJ Paks już teraz pokrywa ponad 40% krajowego zapotrzebowania na energię elektryczną w kraju, realizacja tego projektu da Węgrom i ich gospodarce ogromny zastrzyk – nomen omen – energii. To sztandarowy projekt rozwojowy gabinetu Victora Orbana. Co ciekawsze, na tym rozwój energetyki jądrowej na Węgrzech może się nie skończyć. Już dziś jest mowa o planach budowy kolejnego obiektu, reaktora SMR, również we współpracy z Rosją<sup>12</sup>.

Polska energetyka może węgierskiej pozazdrościć wskaźników. Emisyjność tego sektora jest na Węgrzech poniżej europejskiej średniej (181 gCO<sub>2</sub>/kWh w 2022 do 265 gCO<sub>2</sub>/kWh) i dużo poniżej polskiej (681 gCO<sub>2</sub>/kWh w 2022)<sup>13</sup> a Węgry jako jeden z pierwszych krajów UE zobowiązały się do osiągnięcia zeroemisyjności przed 2050 rokiem odpowiednio formułując swoją politykę energetyczną i dążąc do osiągnięcia pułapu 90% produkcji ze źródeł niskoemisyjnych (nowe elektrownie jądrowe i OZE) do 2030<sup>14</sup>. Również ceny energii tak w hurcie, jak i dla odbiorców indywidualnych są na Węgrzech dużo niższe. O to zresztą nietrudno, skoro ceny w Polsce są jednymi z najwyższych w UE (obok Włoch i Irlandii)<sup>15</sup> 16 ściągając na Polskę m.in. ryzyko odpływu inwestycji zagranicznych.

Łatwość i szybkość, z jaką Węgry spełniają założenia europejskiej transformacji energetycznej i ekologicznej, która jest i pozostanie przez najbliższe lata jednym z najwyższych priorytetów UE, daje im pewien margines do wykorzystania przy negocjowaniu innych kwestii. Gabinet Victora Orbana skrzętnie z tego marginesu korzysta prowadząc politykę wielowektorowości, obejmującą de facto pójście pod prąd praktycznie jednogłośnie, europejskiej polityce ostracyzmu gospodarczo-politycznego wobec putinowskiej Rosji. Wynegocjowanie wyjątku dla rozbudowy EJ Paks jest tego najlepszym przykładem.

6 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-24/finland-signals-russian-backed-nuclear-project-faces-halt>

7 <https://www.wsj.com/world/the-american-company-trying-to-keep-ukraines-nuclear-reactors-online-e636917a>

8 <https://www.euractiv.com/section/politics/news/czechia-replaces-russian-nuclear-fuel-imports-with-us-imports/>

9 <https://www.euractiv.com/section/politics/news/slovakia-to-continue-de-russification-of-nuclear-fuel/>

10 <https://babel.ua/en/news/108352-hungary-agreed-to-new-sanctions-against-the-russian-federation-in-exchange-for-unhindered-construction-of-the-npp-by-rosatom>

11 <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2023-07-04/russias-nuclear-project-hungary-frances-growing-role>

12 <https://dailynewshungary.com/russia-may-build-a-third-nuclear-power-plant/>

13 <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/greenhouse-gas-emission-intensity-of-1>

14 <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/hungary-energy>

15 <https://wysokienapiecie.pl/91533-polska-ma-najdrozszy-prad-w-europie-na-import-wydamy-3-mld-zl/>

16 <https://www.money.pl/gospodarka/polska-ma-najdrozszy-prad-w-europie-przemysl-podnosi-alarm-to-grozi-katastrofa-7056852056554016a.html>

Przyczyna dysproporcji pomiędzy emisyjnością energetyki na Węgrzech i w Polsce oraz cenami energii staje się jasna, gdy spojrzeć na to, jak wygląda struktura źródeł wytwarzania w tych krajach. Duży udział energii jądrowej, biopaliw i odpadów w węgierskiej energetyce od lat oznacza niskie uzależnienie od gazu naturalnego, ropy i węgla, nawet jeśli te wciąż pochodzą z Rosji. Wynika to z prostej i podjętej już dekady temu przez Węgry decyzji strategicznej, analogicznej do tej, jaką w latach 70-tych podjęła Francja<sup>17</sup>. W obliczu braku własnych zasobów paliw kopalnych, Węgry postanowiły energię produkować inaczej, korzystając z rozwoju światowej atomistyki i technologii jądrowych.

Zasadnicza różnica pomiędzy elektrownią jądrową – nawet, gdy tę wybudował rosyjski koncern w rosyjskiej technologii – a importem paliw kopalnych polega właśnie na tym: że elektrownia jądrowa zawsze będzie produkować energię w miejscu, w którym się znajduje. Paliwo jądrowe można bezpiecznie gromadzić i przechowywać tworząc zapasy na lata. Można też kupować je od różnych dostawców nie uzależniając się od żadnego geograficznego kierunku. Tymczasem elektrownie na paliwa kopalne przestaną produkować energię w momencie, gdy paliwa w kotle zabraknie. Ani gazu ziemnego, ani węgla, czy ropy nie sposób zgromadzić na tyle, by zapewniły działanie obiektu przez kilka, czy kilkanaście lat.

W Polsce energetyka jądrowa dopiero za około dekadę zasili krajową sieć. Program Polskiej Energetyki Jądrowej zakłada budowę 9 GW mocy zainstalowanej w dwóch lokalizacjach<sup>18</sup>. Jednocześnie, w planach samorządów<sup>19</sup>, spółek akcyjnych<sup>20</sup>, podmiotów prywatnych<sup>21</sup> oraz spółek skarbu państwa<sup>22</sup> pojawiły się projekty jądrowe nie objęte PPEJ. Jeden zakłada budowę pełnoskalowego reaktora jądrowego, pozostałe wdrożenie całej palety oferowanych przez potencjalnych dostawców technologii małych reaktorów modułowych SMR, z przewagą technologii BWRX-300 należącej do GE-Hitachi. Zakładając, że wszystkie te projekty doczekają się realizacji, dadzą łącznie 12,5 GW w atomie, co według niektórych szacunków i tak jak na potrzeby polskiej sieci elektroenergetycznej jest wartością zbyt niską.

Budowę małego reaktora SMR planują też Węgrzy, we współpracy z Rosjanami<sup>23</sup>.

Podejście do energetyki jądrowej Węgry i Polskę jednocześnie łączy i dzieli.

Jeden z reaktorów, który miał stanąć w nieukończonyj EJ Żarnowiec, został w 1992 roku w całości odsprzedany przez Polskę Węgrom i do dziś służy w EJ Paks jako centrum szkoleniowe<sup>24</sup>. Zarówno władze, jak i społeczeństwa<sup>25 26</sup> obu krajów są jednoznacznie przekonane do zasadności wykorzystania energii jądrowej w ich miksach energetycznych.

Istnieje też jednak w tym względzie zasadnicza różnica – jest to różnica pomiędzy pragmatycznym podejściem doświadczonych we wdrażaniu i eksploatacji obiektów jądrowych Węgrów i podejściem bardziej ideowym niż praktycznym, czy rzeczowym niedoświadczonych w tej kwestii Polaków. W Polsce projekty jądrowe wciąż borykają się z brakiem decyzji i niemożnością konsekwentnej realizacji raz podjętych zobowiązań.

17 <https://energetyka24.com/atom/analizy-i-komentarze/plan-messmera-jak-francja-zostala-atomowym-mocarstwem>

18 <https://www.gov.pl/web/klimat/program-polskiej-energetyki-jadrowej>

19 <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/pod-legnica-ma-powstac-polska-elektrownia-jadrowa-podpisano-porozumienie/kpv9mjq>

20 <https://www.zepak.com.pl/pl/o-firmie/biuro-prasowe/aktualnosci/15212-pge-pak-energia-jadrowa-otrzymala-decyzje-zasadnicza-w-sprawie-budowy-elektrowni-jadrowej.html>

21 <https://osge.com/>

22 <https://forsal.pl/biznes/energetyka/artykuly/9496707,projekt-smr-w-kghm-wciaz-aktywny-zaskakujacy-zwrot-w-strategii-na-naj.html>

23 <https://dailynewshungary.com/russia-may-build-a-third-nuclear-power-plant/>

24 [https://pl.wikipedia.org/wiki/Elektrownia\\_J%C4%85drowa\\_%E2%80%9E%C5%BBarnowiec%E2%80%9D](https://pl.wikipedia.org/wiki/Elektrownia_J%C4%85drowa_%E2%80%9E%C5%BBarnowiec%E2%80%9D)

25 <https://www.statista.com/statistics/1359745/hungary-support-for-nuclear-power/>

26 <https://www.gov.pl/web/klimat/kolejny-rekord-niemal-90-polakow-za-budowa-elektrowni-jadrowych-w-polsce>

Na współpracy pomiędzy dozorami jądrowymi, organami centralnymi administracji państwowej odpowiedzialnymi za energetykę jądrową i organizacjami prowadzącymi projekty jądrowe skorzystałyby obie strony. Taka współpraca wymagałaby jednak pozostania na poziomie neutralnym technologicznie: Polska wyklucza udział podmiotów rosyjskich w projektach jądrowych na swoim terenie i wykluczała go z powodów politycznych i obaw związanych z bezpieczeństwem narodowym na długo przed atakiem Rosji na Ukrainę. Z punktu widzenia strategicznego, wartościowe byłoby jednak bliższe zapoznanie strony polskiej z węgierskimi uwarunkowaniami prawnymi i rozwiązaniami finansowo-organizacyjnymi, które pomogłyby przełamać w Polsce barierę w postaci myślenia o projektach jądrowych jako o czymś, co jest zbyt duże, by było nas stać i zbyt skomplikowane, by sobie poradzić.

Taka współpraca dałaby też możliwość podniesienia kompetencji i rozbudowy kapitału ludzkiego w obszarze energetyki jądrowej obu partnerom. Rozeznanie i zapoznanie z rozwiązaniami stosowanymi w tym zakresie w innych krajach regionu to cenna wiedza, która z uwagi na pewne podobieństwa w postawach i uwarunkowaniach społecznych, kulturze politycznej i kulturach organizacyjnych może znaleźć zastosowanie praktyczne przy realizacji projektów.

Energetyka jądrowa to jednak nie tylko budowa samego reaktora. Prawie 80 polskich firm działa na światowym rynku energetyki jądrowej jako dostawcy rozmaitych towarów i usług<sup>27</sup>. Nawiązanie kontaktów pomiędzy tymi podmiotami i podmiotami działającymi na tym samym rynku, ale pochodzącymi z Węgier mogłoby być zarówno impulsem rozwojowym dla krajowego przemysłu w Budapeszcie i Warszawie, jak i sposobem na poszerzenie puli potencjalnych partnerów w realizowanych w obu krajach projektach jądrowych.

O ile w obszarze transformacji energetycznej i ekologicznej Węgry są z punktu widzenia Polski w miejscu bardziej uprzywilejowanym a więc źródłem pozytywnych przykładów i doświadczeń, o tyle Węgry mają wiele do zyskania zacieśniając współpracę z Polską jako swoim partnerem w ramach organizacji regionalnych i w ramach UE, gdzie oba kraje mają wspólne interesy i pola społeczno-gospodarczych bitew do wspólnego rozegrania.

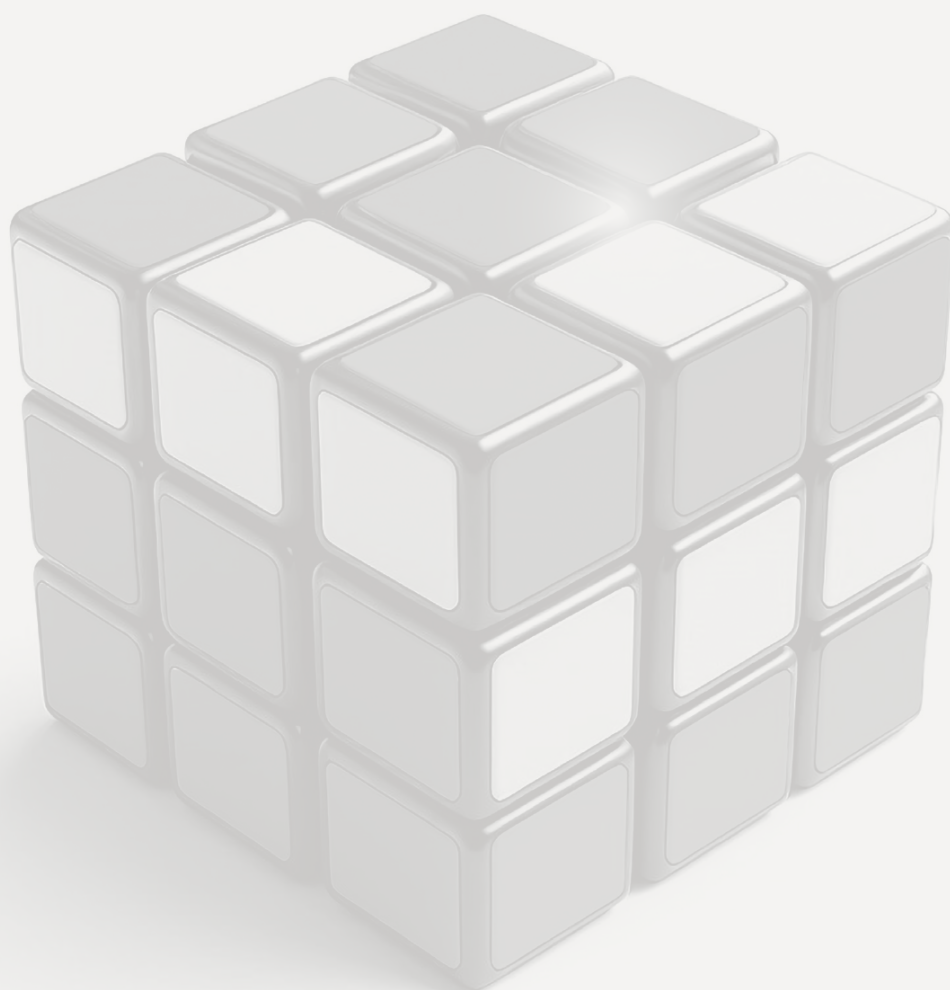
27 <https://www.gov.pl/web/polski-atom/nowy-katalog-polskich-firm-dla-sektora-jadrowego>

## REKOMENDACJE:

- 1 Nawiązanie i zacieśnianie współpracy na poziomie jednostek administracji centralnej odpowiedzialnych za projekty z zakresu energetyki jądrowej, dozorów jądrowych i organizacji planujących wdrażanie i wdrażających projekty z jądrowe w celu zapoznania się ze stosowanymi rozwiązaniami organizacyjnymi i finansowymi;
- 2 Stworzenie platformy współpracy pomiędzy przedstawicielami przemysłu z Węgier i Polski obecnymi na światowym rynku jądrowym celem poszerzenia puli potencjalnych partnerów i współprac przy projektach jądrowych w obu krajach oraz wzajemnego wspierania rozwoju krajowych zdolności organizacyjnych i przemysłowych w tym obszarze rynku;
- 3 Budowa kompetencji i rozwój kapitału ludzkiego zapoznanego z rozwiązaniami stosowanymi przez inne kraje w regionie z uwagi na zachodzące w nim podobieństwa postaw społecznych, kultur politycznych i organizacyjnych;

# **PODWÓJNE WYZWANIE POLSKIEGO SYSTEMU ENERGETYCZNEGO I ZNACZENIE PRZYSZŁYCH ŁAŃCUCHÓW DOSTAW**

GÁBOR PAPP



**Zawirowania geopolityczne idące w parze z przyspieszającą transformacją ekologiczną postawiły kraje europejskie przed bezprecedensowym wyzwaniem. Polska jest w wyjątkowej pozycji w tych globalnych okolicznościach, ponieważ produkcja i zużycie węgla są nadal ważnymi czynnikami w miksie energetycznym kraju. Jednocześnie zarówno odnawialne źródła energii, jak i energia jądrowa stanowią cenne zamienniki ze względu na swoje nieodłączne zalety i wady. Jednym z kluczowych aspektów są potencjalne nadchodzące zmiany związane z łańcuchami dostaw w Polsce w najbliższych latach, do których kraj musi się przygotować. Węgry ze swoimi doświadczeniami w zakresie energetyki jądrowej mogą być dla Polski znakomitą partnerem do osiągnięcia swoich celów.**

## WPROWADZENIE

Wojna rosyjsko-ukraińska sprawiła, że kwestia energii ponownie znalazła się w centrum uwagi. W krótkim czasie UE przedstawiła Deklarację Wersalską<sup>1</sup>, która już wcześniej zawierała kwestię energii. Następnie, w ramach planu REPowerEU<sup>2</sup>, UE zadeklarowała zmniejszenie zależności od rosyjskich paliw kopalnych i przyspieszenie czystej transformacji. Do tej pory jednak niewiele powiedziano o energii jądrowej w ramach tej strategii. Jednak niektóre niedawne wydarzenia, takie jak utworzenie sojuszu jądrowego w 2023 r. czy pierwszy szczyt w sprawie energii jądrowej, który odbył się w Brukseli w marcu 2024 r., mogą zapowiadać, że wkrótce nadejdą pewne zmiany.

Mimo że energia jądrowa ma kilka zalet (takich jak bezemisyjna energia elektryczna, długotrwała niezawodna praca, stabilność systemu<sup>3</sup> oraz brak lub przynajmniej znacznie mniejszy wpływ warunków pogodowych, takich jak w przypadku produkcji energii słonecznej lub wiatrowej), ewentualny wzrost zarówno zainteresowania, jak i popytu, mógłby doprowadzić do konsekwencji skutkujących nowymi wyzwaniami, takimi jak budowa i/lub poprawa sieci elektroenergetycznych. Wdrażanie nowych technologii lub transformacja łańcuchów dostaw.

## ASPIRACJE POLSKI W ENERGETYCE JĄDROWEJ

Aspiracje związane z zieloną transformacją i ostatnie wydarzenia geopolityczne, takie jak wojna rosyjsko-ukraińska i napięcia w regionie Morza Czerwonego, stawiają przed krajami europejskimi bezprecedensowe

1 Consilium. Deklaracja wersalska. Nieformalne spotkanie szefów państw i rządów. Wersal. 11. Marzec. 2022.

Pobrane z: <https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>

2 Komisja Europejska. Plan REPowerEU. Bruksela. 18. Maj. 2022.

Pobrane z: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF)

3 Światowe Stowarzyszenie Nuklearne. Ekonomika energetyki jądrowej. Ostatnia aktualizacja: 29. Wrzesień. 2023.

Pobrane z: <https://world-nuclear.org/information-library/economic-aspects/economics-of-nuclear-power>



wyzwania w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Polska jest w wyjątkowej sytuacji wśród tych krajów, ponieważ jest największym konsumentem węgla kamiennego, odpowiadającym za ponad 40% całkowitego zużycia węgla w UE<sup>4</sup>. Mimo że zarówno produkcja węgla kamiennego w Polsce, jak i produkcja energii elektrycznej z węgla spadły w 2023 r. o rekordową ilość, węgiel kamienny nadal odpowiadał za 61% produkcji energii elektrycznej w Polsce<sup>5</sup>. Zmniejszenie i zastąpienie tej ilości innymi zasobami jest prawdopodobnie największą szansą i jednocześnie wyzwaniem dla Polski z energetycznego punktu widzenia, ponieważ zarówno odnawialne źródła energii, jak i energia jądrowa są potencjalnymi substytutami, ze swoimi zaletami i trudnościami.

Zgodnie z najnowszym powiązany dokumentem Polityka Energetyczna Polski do 2040 r. przyjętym w 2021 r., „Pierwsza jednostka (...) pierwszej elektrowni jądrowej ma zostać oddana do użytku w 2033 roku. W kolejnych latach planowane jest oddanie do użytku kolejnych pięciu bloków w odstępach 2-3 lat”<sup>6</sup>. Powiązana technologia i dostawca nie zostały wprost wskazane w dokumencie, ale obecnie, z zapowiedzi premiera Mateusza Morawieckiego z października 2022 r. wydaje się, że pierwszymi polskimi reaktorami jądrowymi będą modele AP1000 firmy Westinghouse. Budowa ma ruszyć w 2026 roku w województwie pomorskim<sup>7</sup>.

## ODNAWIALNE ŹRÓDŁA ENERGII...

Odnawialne źródła energii są również ważną częścią cytowanego dokumentu dla zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego i przyczynienia do wzrostu konkurencyjności gospodarczej w długim okresie, ponieważ „wykorzystanie OZE będzie skutkowało spadkiem hurtowych cen energii, a także obniżeniem kosztów towarzyszących emisji zanieczyszczeń”<sup>8</sup>. Produkcja energii z odnawialnych źródeł energii osiągnęła w Polsce rekordowo wysoki odsetek w 2023 r. i stanowiła 27% całkowitej produkcji<sup>9</sup>. Ponad połowa tego pochodziła z lądowej energetyki wiatrowej, podczas gdy fotowoltaika odpowiadała za 25%<sup>10</sup>. Wdrażanie fotowoltaiki zostało przyspieszone w ostatnich latach<sup>11</sup>, a znaczna infrastruktura morskiej energetyki wiatrowej ma zostać zainstalowana już w 2026 roku<sup>12</sup>.

## ...I ICH WYZWANIA

Rosnący udział odnawialnych źródeł energii w produkcji energii elektrycznej jest pożądaną zmianą z punktu widzenia klimatu, jednak dalszy wzrost OZE wraz z pojawieniem się energetyki jądrowej stanowiłby istotne wyzwanie dla polskich systemów energetycznych do lat 2030, do którego kraj musi się zawczasu przygotować. Jak czytamy w raporcie Forum Energii, „ponad 90% elementów morskich turbin wiatrowych

- 4 Eurostat. Statystyka produkcji i zużycia węgla. Lipiec. 2024.  
Pobrane z: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Coal\\_production\\_and\\_consumption\\_statistics#Consumption\\_and\\_production\\_of\\_hard\\_coal](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Coal_production_and_consumption_statistics#Consumption_and_production_of_hard_coal)
- 5 Dr Paweł Czyżak. Zmiana kursu: energetyka Polski w 2023 roku. ŻAR. 7. Luty. 2024.  
Pobrane z: <https://ember-climate.org/insights/in-brief/changing-course-polands-energy-in-2023/>
- 6 Rzeczpospolita Polska. Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Polityka energetyczna Polski do 2040 roku. 2021. s.57.  
Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/climate/energy-policy-of-poland-until-2040-epp2040>
- 7 Światowe Stowarzyszenie Nuklearne. Energetyka jądrowa w Polsce. Ostatnia aktualizacja: 7. maja 2024 r.  
Pobrane z: <https://wna.origindigital.co/information-library/country-profiles/countries-o-s/poland>
- 8 Rzeczpospolita Polska. Ministerstwo Klimatu i Środowiska. Polityka energetyczna Polski do 2040 roku. 2021. s.60.  
Pobrane z: <https://www.gov.pl/web/climate/energy-policy-of-poland-until-2040-epp2040>
- 9 Forum Energii. Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2024. Czerwiec. 2024. s.33.  
Pobrane z: <https://www.forum-energii.eu/en/transformacja-edycja-2024>
- 10 Forum Energii. Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2024. Czerwiec. 2024. s.36.  
Pobrane z: <https://www.forum-energii.eu/en/transformacja-edycja-2024>
- 11 Forum Energii. Transformacja energetyczna w Polsce. Edycja 2024. Czerwiec. 2024. s.30.  
Pobrane z: <https://www.forum-energii.eu/en/transformacja-edycja-2024>
- 12 Forum Energii. Wyciąg z czasem: Kiedy do gry wejdzie polska morska energetyka wiatrowa? 20. Maj 2024. s.4.  
Źródło: <https://www.forum-energii.eu/en/offshore-stan-gry>



zainstalowanych w Europie w 2019 roku zostało wyprodukowanych na naszym kontynencie<sup>13</sup>. Choć liczbę tę może wydawać się przyjemna na pierwszy rzut oka, należy zauważyć, że rynek magnezów trwałych, które są niezbędne dla tej infrastruktury, jest silnie zdominowany przez Chiny, podobnie jak sam rynek ziem rzadkich, z którego dysproz, neodym, prazeodym i terb są podstawowymi składnikami tych magnezów. Mimo że Europa ma dość duży udział w rynku na różnych poziomach globalnych łańcuchów dostaw w zakresie infrastruktury energetyki wiatrowej, na przykład w porównaniu z fotowoltaiką<sup>14</sup>, ogólna dominacja Chin w obu sektorach powinna sugerować, że rosnące potrzeby, a co za tym idzie rosnące wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, prędzej czy później przyniosą większe wpływy chińskie. Z tego najnowszego punktu widzenia wykorzystanie energii jądrowej może być również narzędziem do łagodzenia dalszych wpływów Chin, podczas gdy w obecnej sytuacji technologia jądrowa i infrastruktura jądrowa będą dostarczane przez przyjazny kraj, a przynajmniej nie przez systemowego rywala, tak jak UE odnosi się do Chin<sup>15</sup>.

Jednocześnie równoległe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii i energii jądrowej może stanowić pewne wewnętrzne wyzwanie systemowe, na przykład związane z gospodarką i surowcami. Według Światowego Stowarzyszenia Jądrowego „integracja okresowych odnawialnych źródeł energii z konwencjonalnym wytwarzaniem energii przy stałym obciążeniu jest głównym wyzwaniem stojącym przed ustawodawcami w UE<sup>16</sup>...”. Jednym z kluczowych aspektów są ceny na rynku hurtowym. „Przy wysokich poziomach wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (...) Współczynnik mocy jądrowej jest zmniejszony, a zmienność cen hurtowych znacznie wzrasta, podczas gdy średni poziom cen hurtowych spada. Zwiększone wykorzystanie odnawialnych źródeł energii o nieprzewidywalnej charakterystyce produkcji znacznie zmniejsza rentowność wytwarzania energii jądrowej na rynkach hurtowych, na których okresowe moce energii odnawialnej są znaczące<sup>17</sup>”.

Co więcej, poważna rozbudowa sieci – na co zapowiada się w Polsce w przyszłości – wymaga również surowców, zwłaszcza miedzi. Polska jest największym producentem miedzi w UE<sup>18</sup>, ale wciąż pozostaje kwestią otwartą, czy kraj będzie w stanie zaspokoić rosnący popyt wewnętrznie, czy też import miedzi wzrośnie, co może prowadzić również do wzrostu zależności surowcowej.

Tym, co sprawia, że cała kwestia jest jeszcze bardziej skomplikowana, jest kwestia małych reaktorów jądrowych (SMR). Ze względu na jej liczne zalety<sup>19</sup> oraz fakt, że technologia ta nie rozwinęła się jeszcze pod względem ekonomicznym, można zaobserwować pewnego rodzaju pośpiech między podmiotami, aby stać się jednym z pierwszych dostawców, a równoległe w wielu krajach prowadzone są badania mające na celu określenie szans na wdrożenie tej technologii. Z tego punktu widzenia istotnym wydarzeniem jest fakt, że w 2023 roku ORLEN Synthos Green Energy udało się osiągnąć porozumienie w sprawie wspólnych inwestycji w rozwój technologii SMR z firmami amerykańskimi i kanadyjskimi<sup>20</sup>. Nie tylko dlatego, że Polska w przyszłości może być w stanie stworzyć flotę SMR-ów, ale także dlatego, że kraj ten zdobyłby

13 Forum Energii. Wyścig z czasem: Kiedy do gry wejdzie polska morska energetyka wiatrowa? 20. Maj 2024. s.3.  
Źródło: <https://www.forum-energii.eu/en/offshore-stan-gry>

14 Carrara i in. Analiza łańcucha dostaw i prognoza popytu materiałowego w strategicznych technologiach i sektorach w UE – badanie prognostyczne. Sprawozdanie JRC „Nauka dla polityki”. 2023. s.46.,62. Pobrane z: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC132889>

15 Komisja Europejska. UE-Chiny – perspektywa strategiczna. Strasburg. 12.Mars.2019  
Pobrane z: <https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>

16 Światowe Stowarzyszenie Nuklearne. Ekonomika energetyki jądrowej. Ostatnia aktualizacja: 29. Wrzesień. 2023  
Pobrane z: <https://world-nuclear.org/information-library/economic-aspects/economics-of-nuclear-power>

17 Światowe Stowarzyszenie Nuklearne. Ekonomika energetyki jądrowej. Ostatnia aktualizacja: 29. Wrzesień. 2023  
Pobrane z: <https://world-nuclear.org/information-library/economic-aspects/economics-of-nuclear-power>

18 Bruno Venditti. Energy ShiftWizualizacja produkcji miedzi w podziale na kraje w 2023 roku. Pierwiastki. 10. Może. 2024.  
Pobrane z: <https://elements.visualcapitalist.com/visualizing-copper-production-by-country-in-2023/>

19 Joanne Liou. Czym są małe reaktory modułowe (SMR)? Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej. 13 września. 2023.  
Pobrane z: <https://www.iaea.org/newscenter/news/what-are-small-modular-reactors-smrs>

20 ORLEN. W Waszyngtonie podpisano umowę na rozwój technologii SMR, która zostanie wdrożona w Polsce. 23 Mars. 2023.  
Pobrane z: <https://www.orlen.pl/en/about-the-company/media/press-releases/2023/march-2023/Agreement-signed-in-Washington-to-develop-SMR-technology-that-would-be-deployed-in-Poland>

cenne doświadczenia, a tym samym mógłby potencjalnie stać się w przyszłości ważnym graczem w tym sektorze, co z kolei mogłoby mieć skutki ogólnoeuropejskie.

Wreszcie, dzięki zastosowaniu energii jądrowej, zaopatrzenie w uran i gospodarowanie odpadami promieniotwórczymi są również czynnikami i dalszymi aspektami łańcuchów dostaw, które należy wziąć pod uwagę. Finalnie, kolejnym aspektem, który należy wziąć pod uwagę, jest społeczna akceptacja energii jądrowej. Mimo że według badań poparcie społeczne w Polsce utrzymuje się ostatnio na dosyć wysokim poziomie<sup>21</sup>, kraj ten nie ma doświadczenia w zakresie współistnienia (lokalnej) społeczności i pobliskiej elektrowni jądrowej. Tu pojawia się obszar, na którym Węgry mogłyby służyć jako wyjątkowy partner, aby podzielić się własnymi doświadczeniami w tym zakresie, ponieważ w regionie Paks lokalne społeczności i elektrownia współistnieją w zgodzie od ponad 40 lat<sup>22</sup>. Na to współistnienie zwrócił również uwagę niedawno minister spraw zagranicznych i handlu Węgier, Péter Szijjártó, podczas dyskusji na mównicy<sup>23</sup>.

### Zalecenia:

- 1 Zintensyfikowanie wspólnych działań B+R między Polską a Węgrami. Mogłoby to być nie tylko korzystne dla obu stron z naukowego punktu widzenia, ale także mogłoby potencjalnie wzmocnić ogólne stosunki między krajami, prowadząc do pewnego rodzaju efektu zewnętrznego.
- 2 Ponieważ węgierskie miasto Paks jest dobrym przykładem efektywnego współistnienia lokalnego społeczeństwa i infrastruktury energetyki jądrowej, warto spożytkować te doświadczenia w wizytach studyjnych lub innych inicjatywach, z których Węgry i Polska mogłyby wzajemnie skorzystać. Mimo że technologie już istniejące na Węgrzech i planowane w Polsce różnią się od siebie i oczywiście istnieje wiele poufnych kwestii związanych z tymi tematami, z jednej strony można by się potencjalnie nauczyć dobrych praktyk od Węgier, a z drugiej strony polskie modernizacje SMR mogłyby dostarczyć cennych informacji również Węgrom.
- 3 Oba kraje muszą wziąć pod uwagę restrukturyzację lub ewolucję starych-nowych łańcuchów dostaw i traktować te zmiany jako kwestię geopolityki. Z kolei łańcuchy dostaw mogłyby stanowić pole współpracy dla Polski i Węgier również na płaszczyźnie dwustronnej i wielostronnej.

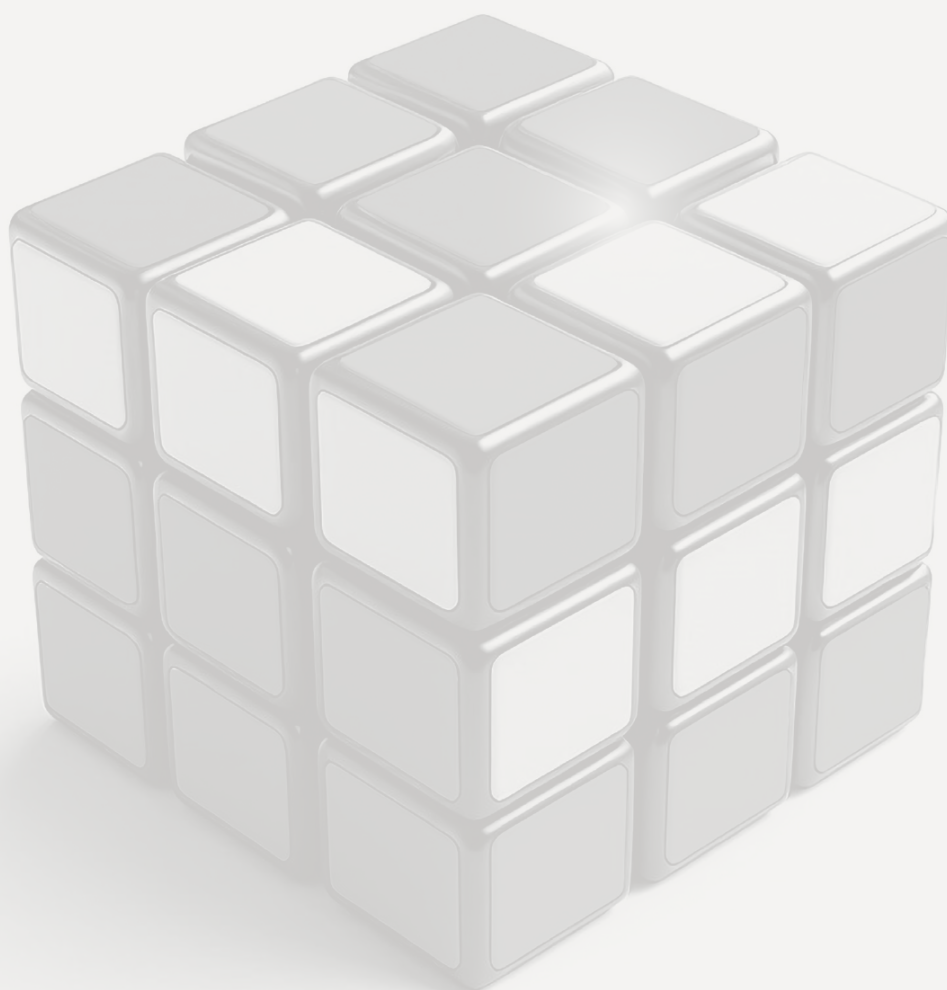
21 Światowe Stowarzyszenie Nuklearne. Energetyka jądrowa w Polsce. Ostatnia aktualizacja: 7. maja 2024 r.  
Pobrane z: <https://wna.origindigital.co/information-library/country-profiles/countries-o-s/poland>

22 „Skąd pochodzi połowa energii elektrycznej”. Elektrownia jądrowa MWM Paks. Pobrane z: <https://atomeromu.mvm.hu/hu-HU/Rolunk>

23 Telewizja TelePaks. Dyskusja na podium z Péterem Szijjártó, Ministrem Spraw Zagranicznych i Handlu. 15. Kwiecień. 2024.  
Znajdź go na Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=5CSEf7JMWgU>

# **POLITYKA ROZSZERZENIA UNII EUROPEJSKIEJ. CZAS NA ODZYSKANIE WIARYGODNOŚCI**

PHD SPASIMIR DOMARADZKI



**W ciągu ostatnich dwóch dekad polityka rozszerzenia Unii Europejskiej przeistoczyła się z działania dążącego do rozszerzenia w narzędzie zarządzania najbliższym otoczeniem. Tym samym polityka rozszerzenia utraciła swoją wiarygodność w oczach państw kandydujących. Również wewnątrz Unii rozszerzenie nie jest atrakcyjnym tematem, a społeczeństwa europejskie patrzą z rezerwą na perspektywę nowych członków. Dzisiaj, w obliczu powrotu do rywalizacji w stosunkach międzynarodowych, polityka rozszerzenia musi odzyskać wiarygodność, zarówno wewnątrz UE, jak i wobec państw stojących w kolejce do członkostwa.**

## **W KIERUNKU POLSKIEJ PREZYDENCJI**

Chociaż do dzisiaj nie zostały oficjalnie zaprezentowane szczegóły polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, z expose ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego można wnioskować, że jej tematem przewodnim będzie szeroko rozumiane bezpieczeństwo. Wśród głównych aspektów będą wzmacnianie wspólnoty transatlantyckiej oraz podkreślenie nierozzerwalnego związku między projektem europejskim a demokracją oraz praworządnością. Polityka rozszerzenia jest także jednym z priorytetów. Co ważne, z polskiej perspektywy wschodni i bałkański kierunek rozszerzenia wzajemnie się wzmacniają. Celem Polski w kontekście polityki rozszerzenia jest zsynchronizowanie polityki zagranicznej państw kandydujących z wartościami unijnymi.<sup>1</sup>

Również minister ds. europejskich Adam Szłapka wymienia wśród głównych priorytetów Polski zacieśnienie współpracy transatlantyckiej, rozszerzenie UE oraz szeroko rozumiane bezpieczeństwo, w wielu wymiarach, czyli m.in. bezpieczeństwo energetyczne, obronność i przemysł obronny, ochronę granic, przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym, a także masowej dezinformacji.<sup>2</sup>

## **KRÓTKA DIAGNOZA SŁABOŚCI UNIJNEJ POLITYKI ROZSZERZENIA**

Polityka rozszerzenia jest przynajmniej formalnie, uznawana za jedną z najważniejszych i najbardziej udanych polityk Unii Europejskiej. Uzasadnieniem tej tezy jest fakt, że od lat 50-tych ubiegłego wieku proces integracji europejskiej konsekwentnie obejmował kolejne państwa. Dopiero formalne wyjście Wielkiej Brytanii w 2020 r. położyło kres przekonaniu o jednokierunkowym i bezgranicznym procesie rozszerzenia Unii Europejskiej.

O ile jednak, Brexit można uznać za wstrząs w historii Unii Europejskiej, albo za wyjątek od reguły o trwale skutecznej i skierowanej na dalsze rozszerzenia polityki Unii Europejskiej, to sama polityka rozszerzenia

1 Informacja ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2024 roku, dostępna na stronie: <https://www.gov.pl/web/libia/informacja-ministra-spraw-zagranicznych-o-zadaniach-polskiej-polityki-zagranicznej-w-2024-r>

2 Senat: Szłapka: przygotowania do polskiej prezydencji w Radzie UE idą zgodnie z kalendarzem, Portal Samorządowy, 24.07.2024 <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spolescenstwo/senat-szlapka-przygotowania-do-polskiej-prezydencji-w-radzie-ue-ida-zgodnie-z-kalendarzem,559220.html>

Unii Europejskiej przechodzi swoistą metamorfozę, która co raz to bardziej oddala ją od jej istoty, czyli procesu przyjmowania nowych państw. Powodów tego stanu jest wiele i ze względu na wąskie ramy niniejszego tekstu, wspomnę zdawkowo tylko niektóre z nich.

Już pod koniec pierwszej dekady XXI wieku Otton Anastasakis<sup>3</sup> zwrócił uwagę, że polityka rozszerzenia Unii Europejskiej zmienia swój ciężar. O ile do rozszerzeń z lat 2004/2007 głównym celem było doprowadzenie do końca procesu przyłączenia państw, które wyrażały chęć członkostwa, o tyle po piątej fali rozszerzenia Unia Europejska kładzie o wiele większy nacisk na samą drogę do członkostwa. Z perspektywy ostatnich piętnastu lat skutki tej zmiany są bardziej niż widoczne. Do Unii Europejskiej przystąpiła tylko Chorwacja w 2013 r., a uwzględniając Brexit, Unia raczej się skurczyła niż rozszerzyła.

Co więcej, „poczekalnia” do członkostwa, w której od szczytu w Salonikach w 2003 r. znajdują się państwa Bałkanów Zachodnich stała się swoistym stanem permanentnym, w którym trwają państwa kandydujące. Co więcej, wraz z powrotem do otwartej geopolitycznej rywalizacji z Rosją, w poczet państw kandydujących znalazły się również Ukraina i Mołdawia, co w praktyce podważyło nawet logikę samej polityki rozszerzenia, która do 2022 r. nawet jeśli już tylko formalnie, różniła się do tej pory od polityki sąsiedztwa.

Logiczną sprzecznością bowiem jest fakt, że w przypadku państw bałkańskich konflikty z lat 90-tych były uzasadnieniem ich odmiennego traktowania i dłuższej drogi do UE, natomiast w przypadku Ukrainy okazało się, że to właśnie pełnoskalowa rosyjska agresja doprowadziła do uzyskania statusu państwa kandydującego. Statusu, którego nawet umowa stowarzyszeniowa między Kijowem i Brukselą nie przewidywała.

Niezwykle ważnym, choć skrupulatnie marginalizowanym problemem polityki rozszerzenia jest zmęczenie rozszerzeniowe (enlargement fatigue), które na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat ewoluowało. Najpierw, przejawiało się ono w strachu przed napływem pracowników lub zubożeniem wśród społeczeństw państw należących już do UE. Europejskie elity uznały, że najlepszym lekarstwem na ten problem jest cisza i czas. Jednak, czas nie rozwiązał obaw, a kolejne kryzysy wpłynęły negatywnie na perspektywę dalszego rozszerzenia UE. Kryzys gospodarczy i migracyjny przysłoniły społeczne napięcia wewnątrz Unii Europejskiej, ale nie rozwiązały ich podstaw. Co więcej, namacalny rozwój nowych członków UE i przedłużająca się stagnacja w tzw. „starej” Unii również napędzają postawy roszczeniowe. Niewiele poczyniono również do rozmycia przedakcesyjnych stereotypów, które nadal dzielą Europę na „wschód” i „zachód” lub „starą” i „nową”. Nie jest zatem przypadkiem, że gdy tylko są pytane, społeczeństwa szczególnie „starych” państw członkowskich sceptycznie odnoszą się do perspektywy kolejnych rozszerzeń<sup>4</sup>.

Kolejnym czynnikiem jest proces polityzacji procesu integracji. Zwolennicy pogłębienia integracji marzyli o upolitycznieniu procesu integracji, w którym dostrzegali najskuteczniejsze narzędzie transferu dalszych kompetencji na poziom unijny. Jednak, gdy okazało się, że Traktat Lizboński rozszerzył i umocnił instytucje unijne względem państw narodowych polityzacja przybrała również twarz „oporu przed europejskim dyktatem”. Co ciekawe, im więcej oporu wobec unijnych decyzji, tym bardziej zaciekle unijne instytucje próbują narzucać swoją wizję.

Dotychczas, kolejne etapy procesu integracji były wytyczane przez kolejne traktaty. Gdy okazało się jednak, że od ponad dekady nie ma dobrej woli do przyjęcia kolejnego traktatu, unijne instytucje zaczęły realizować politykę faktów dokonanych, wykorzystując do tego wszelkie możliwe narzędzia pozatraktatowe, łącznie

3 Anastasakis, O. (2008) 'The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach', *Southeast European and Black Sea Studies*, 8(4): 365–377.

4 Wycinkowe badania ECFR opublikowane w grudniu 2023 wskazują, że brak jest jednoznacznego poparcia większości dla członkostwa któregokolwiek z państw kandydujących. Mared Gwyn Jones, Public opinion split on EU enlargement as leaders gear up for crunch decisions, *Euronews*, 12.12.2023, <https://www.euronews.com/my-europe/2023/12/12/public-opinion-split-on-eu-enlargement-as-leaders-gear-up-for-crunch-decisions>

z rozdmuchiwaniami administracji, wykorzystywaniem wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>5</sup> nadinterpretując zapisy Traktatów, czy nadużywając swoje kompetencje. Ofiarą tych działań padła polityka rozszerzeniowa, która stała się zakładnikiem politycznych targów na temat reformy traktatowej.

Rzekomo, taka reforma jest niezbędna dla sprawnego funkcjonowania UE, chociaż całkowicie ignoruje się fakt, że wyjście Wielkiej Brytanii pozostawiło instytucjonalną lukę, którą państwa „z poczekalni” mogłyby szybko wypełnić. W tym sensie, polityka rozszerzenia stała się zakładnikiem ślepego dążenia do pogłębienia integracji, a przede wszystkim osłabienia roli państwa w procesie integracji. Widać to w propozycjach profederacyjnych think-tanków, łączenia polityki rozszerzenia z reformą traktatową, które od lansowania głosowania większością kwalifikowaną (QMV) po odejście od pełnej na rzecz stopniowej (staged) integracji, dążą przede wszystkim do osłabienia roli państw członkowskich kosztem unijnych instytucji. Tak, jakby w ogóle nie było możliwe dalsze rozszerzenie UE bez pogłębienia integracji.

Niemniej istotnym problemem jest instrumentalizacja polityki rozszerzenia na poziomie krajowym. Polityzacja procesu integracji spowodowała, że dzisiaj stosunek do Unii pozycjonuje wyborców na scenie politycznej. Dostrzegając potencjał polityzacji procesu integracji na poziomie krajowym, politycy zaczęli wykorzystywać Unię Europejską w swojej retoryce politycznej. Niektórzy, jak prezydent Macron, poszli nawet dalej wykorzystując unijne polityki dla własnych celów politycznych, jak chociażby weto wobec rozpoczęcia negocjacji z Macedonią Północną i Albanią w 2019 r.

Polityka rozszerzenia stała się również zakładnikiem dwustronnych relacji między państwami członkowskimi a kandydującymi. I chociaż akurat ten wątek nie jest novum w procesie integracji, to obecnie jest wygodnym uzasadnieniem braku postępów w relacjach między Unią Europejską a państwami kandydującymi.

Niemniej istotnym jest również spadek społecznego poparcia dla członkostwa wśród społeczeństw państw kandydujących. Przy czym uzasadnienie, że dzieje się tak za sprawą rosyjskiej propagandy<sup>6</sup> całkowicie przystania fakt, że społeczeństwa państw bałkańskich są znudzone perspektywą niekończącego się rozszerzenia. Co więcej, ostatnie wybory w Macedonii Północnej w kwietniu i maju 2024 r. pokazały, że kwestionowanie ram negocjacyjnych z Unią Europejską jest skuteczną strategią wyborczą.

Patrząc na stosunki UE z państwami kandydującymi z Bałkanów Zachodnich, Ukrainą i Mołdawią, można odnieść wrażenie, że dzisiaj „europejskie wartości” odgrywają rolę „tarczy ochronnej” przed wejściem do Unii, niż wyraz wspólnych zasad stanowiących podstawę do współpracy. Tym samym dzisiaj mamy do czynienia z instrumentalizacją polityki rozszerzenia jako narzędzia codziennej polityki, a nie jako nadrzędnego celu Unii Europejskiej. Co więcej, dążenie do wykorzystania polityki rozszerzenia jako uzasadnienia pogłębienia procesu integracji czyni ją również zakładnikiem wewnątrz unijnej polityki.

Dotychczas Unia Europejska konsekwentnie opierała swoje relacje z państwami kandydującymi na zasadzie warunkowości, która jest uzasadniona gdy po stronie kandydata jest szczerza chęć przystąpienia. Wtedy, presja jest naturalną konsekwencją liberalno-instytucjonalnego przeświadczenia, że po pierwsze, państwa kandydujące bezkrytycznie dążą za wszelką cenę do członkostwa i po drugie, że w stosunku do nich Unia Europejska jest niezmienna. Z perspektywy ostatniej dekady, oba te założenia wydają się passe.

5 Zob. Wyrok FTK z dnia 5 maja 2020 r., sygn.akt. 2 BvR 859/15, 2 BvR1651/15, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 980/16, ECLI:DE:Bver-fg:2020:rs20200505.2bvr085915; Magdalena Balczyk, Glosa do wyroku FTK z 5 maja 2020 r. w sprawie obligacji EBC, Studia Prawnicze. Rozprawy i materiały 2020, nr 2(27), s.257-271

6 Spada poparcie dla członkostwa Serbii w UE. „Prorosyjskie sympatie rosną”, Bankier.pl, 30.04.2024, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Spada-poparcie-dla-czlonkostwa-Serbii-w-UE-Prorosyjskie-sympatie-rosna-8738495.html>



Zarówno nowa metodologia polityki rozszerzenia z 2020 r. jak i koncepcja rozszerzenia i reform wewnętrznych Unii Europejskiej z 2024 r. nie są próbami zdynamizowania i zrealizowania procesu rozszerzenia wobec państw w „poczekalni” do członkostwa, ale krokami uzasadniającymi brak rozszerzenia. Akcentowanie praworządności w sytuacji gdy w Unii Europejskiej są państwa, które do dzisiaj nie poradziły sobie z reformą wymiaru sprawiedliwości, walką z korupcją czy przestępczością zorganizowaną jest raczej przykładem hipokryzji niż wiarygodności i negatywnie wpływa na odbiór Unii Europejskiej w państwach kandydujących. Co więcej, biorąc pod uwagę obecne nastroje w państwach Unii Europejskiej, łączenie reformy Unii Europejskiej z rozszerzeniem deprecjonuje politykę rozszerzenia i pozbawia jej jakiegokolwiek podmiotowości.

## WĘGRY, POLSKA, POLITYKA ROZSZERZENIA

Obecne stosunki polsko-węgierskie oparte są nie tyle na odrębnych priorytetach, co na ich interpretacji. O ile oba państwa potępiają rosyjską agresję i opowiadają się za terytorialną integralnością Ukrainy, o tyle w sposób całkowicie odmienny widzą stosunki z ukraińskimi władzami. Co więcej, w Polsce istnieje społeczna świadomość, że zerwanie więzi gospodarczych z Rosją pociąga za sobą społeczne i gospodarcze koszty, natomiast węgierskie władze uważają, że potępienie i współpraca z Federacją Rosyjską idą w parze. Niezrozumiałe pozostaje natomiast węgierskie weto, blokujące wypłacenie środków dla Polski, związanych z kosztami poczynionymi na rzecz Ukrainy.<sup>7</sup>

Podobną rozbieżność należy podkreślić w kontekście stosunków obu państw z unijnymi instytucjami. O ile Komisja Europejska zakończyła procedurę wobec Polski w ramach art. 7, to relacje między Budapesztem a Brukselą pozostają trudne. Co więcej, w konkretnych sprawach, jak chociażby gruzińska „ustawa o obcych agentach” oraz de facto węgierska niechęć do wspierania Ukrainy są na tyle poważnymi kwestiami, które negatywnie wpływają na chęć współpracy między Polską i Węgrami. Istnieje zatem obawa, że również w tym przypadku polityka rozszerzenia staje się zakładnikiem odmiennych wizji nie tylko integracji, ale również relacji z Brukselą oraz sąsiadami, co będzie miało negatywne skutki dla wysiłków na rzecz odnowienia polityki rozszerzenia.

Biorąc pod uwagę niuanse w podejściu Polski i Węgier do polityki rozszerzenia, realnym wydaje się skoncentrowanie energii w punktach zbieżnych. Przede wszystkim dotyczy to wysiłków na rzecz odzyskania podmiotowości polityki rozszerzenia, uwolnienia jej od kagańca dyskusji o reformie Unii Europejskiej oraz przeprowadzenie szczerej debaty na temat jej zasadności. Tym bardziej, że zwlekание lub brak rozszerzenia będzie czynił państwa kandydujące źródłem potencjalnej geopolitycznej niestabilności.

<sup>7</sup> Węgry blokują miliardy dla Polski. Kaczyński zareagował, WP wiadomości, 11.07.2024  
<https://wiadomosci.wp.pl/wegry-blokuj-a-miliardy-dla-polski-kaczynski-zareagowal-7047949117201312a>

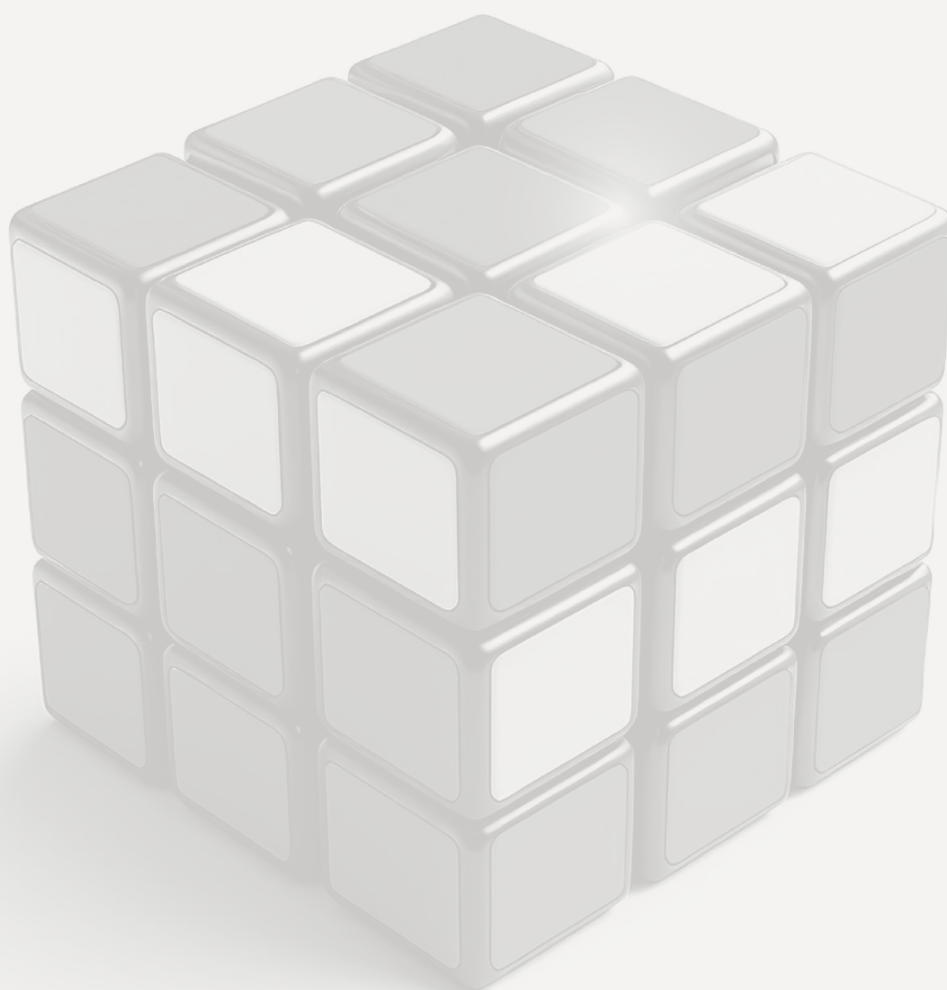
## REKOMENDACJE

- 1 Zarówno Polska, jak i Węgry należą do państw jednoznacznie popierających politykę dalszego rozszerzenia Unii Europejskiej. Różnią się przy tym w swoim stosunku do Ukrainy, ale zgodne są co do wizji rozszerzenia o państwa Bałkanów Zachodnich. Skoro polityka rozszerzenia jest jednoznacznie definiowanym priorytetem polityki zagranicznej obu państw, należałoby wykorzystać kolejne przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej do podkreślenia konieczności wzrostu rangi tej polityki w hierarchii priorytetów Unii Europejskiej.
- 2 W pierwszej kolejności należy powrócić do podmiotowości tej polityki, oddzielając ją od dyskusji na rzecz reformy Unii Europejskiej. Przywrócenie polityce rozszerzenia rangi podstawowego celu w procesie integracji jest niezbędne dla odzyskania jej wiarygodności. Ponadto, brak jasnej wizji, a także woli politycznej do zmian traktatowych demotywuja państwa kandydujące, które widzą, że brak postępów w reformowaniu UE jest równoznaczny z brakiem postępów w polityce rozszerzenia.
- 3 Po drugie, zarówno Węgry, jak i Polska mogą wykorzystać czas do podkreślenia potrzeby powrotu do jasnych, mierzalnych i jednoznacznych kryteriów członkostwa. Jest to krok niezbędny nie tylko do usprawnienia polityki rozszerzenia, ale przede wszystkim do odzyskania wiarygodności Unii Europejskiej wśród państw czekających na rozszerzenie Unii Europejskiej od ponad dwóch dekad.
- 4 Po trzecie, należy podjąć trud powrotu do wewnątrz unijnej dyskusji na temat celów i granic procesu rozszerzenia. Dzisiaj, brak jest jakiegokolwiek społecznej świadomości na ten temat, a w państwach Europy Zachodniej wręcz jest to temat tabu. Debata ta musi iść w sukurs ze zwiększoną dynamiką w relacjach z państwami kandydującymi.
- 5 Po czwarte, należy odnieść się krytycznie do obecnego stanu relacji między UE a państwami Bałkanów Zachodnich. Sytuacja dotycząca walki z korupcją czy zawłaszczonym państwem na Bałkanach Zachodnich nie jest lepsza niż ta w Ukrainie. Od ponad dekady terminem najlepiej opisującym stan tych relacji jest stabilizacja, której jest równo daleko od demokracji i od członkostwa w Unii Europejskiej. Powrót do rywalizacji w Europie wymaga skonsolidowanie wysiłków na rzecz dokończenia procesu zjednoczenia Europy w ramach Unii Europejskiej i wytyczenia jej granic. Z pewnością jest to zadanie łatwiejsze w kontekście Bałkanów Zachodnich niż Ukrainy. Niemniej, należy podjąć trud przekonania społeczeństw i elit, że dokończona wspólnota oparta na tych samych zasadach, prawach i możliwościach konsoliduje pokój w Europie i zmniejsza możliwość wpływu zewnętrznych podmiotów na procesy polityczne w Europie. Nawet jeżeli nie zawsze wszyscy członkowie stają na wysokości zadania bycia członkami tej wspólnoty.



# **UE POTRZEBUJE SPÓJNEJ I OPARTEJ NA ZASŁUGACH POLITYKI ROZSZERZENIA – PERSPEKTYWA WĘGIER**

PHD PÉTER PÁL KRÁNITZ



**Węgierska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej (lipiec-grudzień 2024) postrzega rozszerzenie jako jedną z najbardziej udanych polityk UE i dąży do spójnego i opartego na zasługach procesu akcesyjnego. Zamierza się stać ona jedną z najbardziej pro-rozszerzeniowych prezydencji w historii UE, dążąc do zamknięcia starych i otwarcia nowych rozdziałów negocjacyjnych z państwami kandydującymi z Bałkanach Zachodnich. Będzie priorytetowo traktować ustalone polityczne i ekonomiczne kryteria akcesji, zamiast zajmować się indywidualnymi celami polityki zagranicznej większych państw członkowskich.**

## WPROWADZENIE

Węgry objęły prezydencję w Radzie Unii Europejskiej w lipcu 2024 roku i zobowiązały się do realizacji spójnej i opartej na zasługach polityki rozszerzenia. Przyspieszenie akcesji państw kandydujących – zgodnie z zaktualizowaną metodologią z 2020 roku, zaproponowaną przez Olivéra Várhelyiego, Europejskiego Komisarza ds. Sąsiedztwa i Rozszerzenia, na podstawie raportów Komisji Europejskiej, z uwzględnieniem zdolności absorpcyjnej Unii Europejskiej – zostało postawione jako jeden z najważniejszych priorytetów prezydencji węgierskiej<sup>1</sup>.

Rząd węgierski od ponad dekadę jest zagorzałym zwolennikiem rozszerzenia i postrzega je jako jedną z najbardziej udanych polityk UE. Wierzy, że kluczowe jest zachowanie zrównoważonej i wiarygodnej polityki rozszerzenia w celu podtrzymania jej dynamiki. Znacznie opóźniona integracja Bałkanów Zachodnich niesie nadzieję nie tylko korzyści geopolitycznych dla UE, ale także ogromny potencjał gospodarczy, podczas gdy brak działań może prowadzić do nieprzewidzianych konsekwencji geopolitycznych. Akcesja tzw. „Stowarzyszonego Trio” – Ukrainy, Mołdawii i Gruzji – również znacznie wzmocniłaby blok europejski, jednak jest ona utrudniona przez poważne wyzwania, które muszą być rzetelnie i gruntownie przeanalizowane.

## GEPOLITYKA ROZSZERZENIA – WYZWANIA I MOŻLIWOŚCI

Od czasu rosyjskiej inwazji na Ukrainę w 2022 roku Europa na nowo odkryła geopolitykę. Rozszerzenie zostało przez europejskich liderów przedstawione jako kluczowe narzędzie polityki zagranicznej do stawienia czoła wyzwaniom „Nowej Zimnej Wojny” i ogólnej globalnej transformacji geopolitycznej, do ustanowienia bezpiecznego sąsiedztwa na Wschodzie. W ramach tych działań, przyznano status kandydatów Ukrainie, Mołdawii, Bośni i Hercegowinie oraz Gruzji w latach 2022 i 2023<sup>2</sup>. Choć Węgry w pełni popierają tę politykę i wspierają prawo każdego państwa kandydującego do przywrócenia swojej integralności terytorialnej i suwerenności, uważają, że geopolityka nie powinna wpływać na istniejące kryteria akcesji, ponieważ podważa to wiarygodność UE. Model cypryjski może dostarczyć ram prawnych dla akcesji

1 Programme of the Hungarian Presidency of the European Union in the second half of 2024 (2024, June 18). Retrieved from <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/32nhoe0p/programme-and-priorities-of-the-hungarian-presidency.pdf>

2 2023 Communication on EU Enlargement Policy (2023, November 8). Brussels: European Commission.

kandydatów o terytoriach spornych<sup>3</sup>, jednak włączenie kraju, który prowadzi pełnowymiarową wojnę na swoim obszarze, oznacza wniesienie konfliktu do europejskiego bloku gospodarczo-politycznego, co jest niepożądane. Choć UE nie jest sojuszem wojskowym, Traktat z Lizbony zawiera klauzulę wzajemnej obrony, która stanowi, że „jeśli państwo członkowskie jest ofiarą zbrojnej agresji na swoim terytorium, pozostałe państwa członkowskie mają wobec niego obowiązek pomocy i wsparcia wszelkimi dostępnymi środkami”, co stanowi niezaprzeczalne zagrożenie dla bezpieczeństwa w kontekście szybkiej akcesji Ukrainy, kraju zaatakowanego i prowadzącego zabójczą wojnę<sup>4</sup>. Ustanowione i podtrzymywane ramy dla pokojowego zarządzania konfliktami – takie jak Międzynarodowe Dyskusje Genewskie czy Misja OBWE w Mołdawii – powinny zatem służyć jako warunek rozmów akcesyjnych, w których kryteria kopenhaskie powinny cieszyć się najwyższym priorytetem. Walka państw kandydujących z korupcją oraz dążenie do przestrzegania zasad praworządności, praw człowieka i praw mniejszości są uważane przez prezydencję węgierską za inne kluczowe przesłanki do przystąpienia do wartościowych rozmów akcesyjnych.

Obecny impet w rozszerzaniu UE jest uważany przez wielu za jedynie pokaz geopolitycznych aspiracji, a nie spójną i wiarygodną politykę zagraniczną, co jest szczególnie kontrowersyjne z punktu widzenia partnerów UE z Bałkanów Zachodnich. Nigdy wcześniej nie było tak dużego opóźnienia w udanym procesie rozszerzenia, jak od czasu akcesji Chorwacji w 2013 roku. Krajom takim jak Serbia, Czarnogóra czy Albania obiecano członkostwo ponad dekadę temu, ale rozmowy akcesyjne zostały od tamtej pory zablokowane przez serię wet większych państw członkowskich UE, takich jak Francja czy Niderlandy, które stale debatuje nad potrzebą niesławnej reformy Unii, przejścia na system głosowania większości kwalifikowanej (QMV) jako warunku wstępnego dalszego rozszerzenia. Te same państwa członkowskie, które są najgłośniejszymi zwolennikami szybkiej akcesji Ukrainy i bardziej asertywnej polityki zagranicznej Europy, są tymi, które od lat opóźniają akcesję wiarygodnych kandydatów. Bałkany Zachodnie to region, w którym UE mogłaby osiągnąć natychmiastowe rezultaty i dokonać silnych geopolitycznych deklaracji, w przeciwieństwie do tej, którą złożył Charles Michel w Bledzie w 2023 roku na temat harmonogramu akcesji Bałkanów Zachodnich<sup>5</sup>. W tym burzliwym środowisku międzynarodowym, bez żadnych trwałych postępów w rozmowach akcesyjnych, rok 2030 wydaje się wątpliwą perspektywą. Węgierska prezydencja w UE uważa, że nadszedł czas na ożywienie procesu rozszerzenia na Bałkanach Zachodnich.

Kandydat, który prawdopodobnie ma największy wpływ geopolityczny na architekturę bezpieczeństwa kontynentu europejskiego, z największą siłą militarną Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego na wschodniej półkuli, rosnąca potęga, Turcja, jest kandydatem do pełnego członkostwa od ponad ćwierć wieku i nigdy nie była dalej od akcesji niż obecnie. Zamiast tego Ankara coraz bardziej zbliża się do ubiegania się o członkostwo w BRICS, co w dłuższej perspektywie mogłoby mieć katastrofalne konsekwencje dla bezpieczeństwa europejskiego. Rząd węgierski uważa europejskie oddalenie od Turcji za wielki błąd geopolityczny, dlatego węgierska prezydencja w UE zamierza priorytetyzować działania w kierunku przywrócenia procedury integracyjnej – Rada Stowarzyszenia UE-Turcja ma ponownie zebrać się podczas prezydencji Węgier – w celu rozwoju i rozszerzenia unii celnej między Turcją a UE oraz posunięcia naprzód liberalizacji wizowej dla obywateli tureckich<sup>6</sup>.

3 [Josep Borrell:] European Political Community: Press remarks by the High Representative. European Union External Action (2023, June 1) Retrieved from [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-political-community-press-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-upon\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-political-community-press-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-upon_en)

4 Article 42(7) of the Treaty on European Union. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12016M042>

5 “Speech by President Charles Michel at the Bled Strategic Forum.” European Council Press Releases (2023, August 28). Retrieved from: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/08/28/speech-by-president-charles-michel-at-the-bled-strategic-forum/>

6 “FM: Hungary’s EU presidency will prioritize customs union between EU and Turkey.” About Hungary (2024, February 16). Retrieved from <https://abouthungary.hu/news-in-brief/fm-hungarys-eu-presidency-will-prioritize-customs-union-between-eu-and-turkey>

## UNIKANIE PUŁAPKI NIESPÓJNEGO I NIEZASADNEGO ROZSZERZENIA

Dzisiejsze rozszerzenie UE cierpi na deficyt spójności i wiarygodności. Fakt, że Ukrainie i Mołdawii przyznano status kandydata w rekordowym tempie, zaledwie cztery miesiące po złożeniu aplikacji, a decyzja dotycząca otwarcia rozmów akcesyjnych miała miejsce już 18 miesięcy później, podczas gdy Macedonia Północna czekała 17 lat na taką decyzję, pokazuje, że szybka akcesja zawsze była kwestią woli politycznej. Jednak nawet w świetle agresji Rosji i nagłego wzrostu znaczenia geopolityki europejskiej, proces rozszerzenia został zdominowany przez indywidualne interesy polityki zagranicznej niektórych państw członkowskich i, w niektórych przypadkach, skorumpowany do bezpośredniej ingerencji w sprawy wewnętrzne państw kandydujących, jak miało to miejsce w przypadku zamrożenia akcesji Gruzji przez Niemcy ze względu na rzekomą politykę antydemokratyczną<sup>7</sup>. Rząd węgierski uważa to za błąd i postrzega kontrowersyjne gruzińskie prawo o „przejrzystości wpływów zagranicznych” nie jako antydemokratyczne, ale wręcz przeciwnie, jako demokratyczne, gdyż dąży ono do zapewnienia przejrzystości w sektorze obywatelskim, co jest fundamentalną wartością demokratyczną i europejską<sup>8</sup>. Prawdziwym powodem niedawnych ataków Zachodu na rząd Gruzji jest to, że nie chce on bezwarunkowo i w pełni dostosować się do żądań USA dotyczących odłączenia się i zmniejszenia ryzyka, oraz nie chce poddać się odtworzeniu bloków politycznych na arenie międzynarodowej, rozumiejąc, że nowa zimna wojna może mieć katastrofalne skutki dla kraju na granicy kontynentów, religii światowych i potęg międzynarodowych.

Z drugiej strony, UE przyryka oko na erozję demokracji i praworządności na Ukrainie, pomimo wszystkich ostrzeżeń ze strony społeczeństwa obywatelskiego i opozycji<sup>9</sup>. Administracja Zełenskiego zakazała działalności partii politycznych – w tym największej partii opozycyjnej<sup>10</sup> i dziesięciu innych, odroczyła wybory pomimo upływu kadencji prezydenta<sup>11</sup>, jawnie tłumi wolność słowa (zakazując opozycyjnych kanałów telewizyjnych<sup>12</sup>, przymusowo powołując do wojska dziennikarzy krytycznych wobec władz i wywierając polityczne naciski na redakcje<sup>13</sup>, itd.), zakazała działalności Ukraińskiego Kościoła Prawosławnego z powodu rzekomych powiązań z Moskwą<sup>14</sup>, zakazała rosyjskiej i białoruskiej muzyki oraz książek na Ukrainie<sup>15</sup>, pozwoliła na niszczenie dziesiątek pomników przedstawiających rosyjskiego poetę Aleksandra Puszkina i innych miejsc pamięci kulturowej<sup>16</sup>, a lista jest długa. Nie wspominając o szalejącej korupcji w kraju i o fakcie, że jego gospodarka jest w ruinie – bez wsparcia zagranicznego dług publiczny wzrósłby do 100% PKB<sup>17</sup>. A jed-

- 7 »Ambassador Fischer: "If Agents' Law Passes, Germany Will Not Vote to Open EU Accession Negotiations with Georgia" « Civil Georgia (2024, May 22). Retrieved from <https://civil.ge/archives/608712>
- 8 See the commentary of the Hungarian Prime Minister's Political Director, Balázs Orbán: "Our intention is not to veto #Georgia's Law on the Transparency of Foreign Influence, but to encourage the introduction of similar laws across the EU!" (2024, May 17) Find it on X: [https://twitter.com/BalazsOrban\\_HU/status/1791352262226215318](https://twitter.com/BalazsOrban_HU/status/1791352262226215318).
- 9 Thomas d'Istria: "Ukrainian opposition is increasingly critical of the Zelensky administration." Le Monde (2024, March 19). Retrieved from [https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/03/19/ukrainian-opposition-is-increasingly-critical-of-the-zelensky-administration\\_6634789\\_4.html](https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/03/19/ukrainian-opposition-is-increasingly-critical-of-the-zelensky-administration_6634789_4.html)
- 10 Volodymyr Ishchenko: "Why did Ukraine suspend 11 'pro-Russia' parties?" Opinion. Al Jazeera (2022, March 21) Retrieved from: <https://www.aljazeera.com/opinions/2022/3/21/why-did-ukraine-suspend-11-pro-russia-parties>.
- 11 Mariana Budjeryn: "Safeguarding Ukraine's democracy during the war." Brookings Commentary (2023, July 1). Retrieved from: <https://www.brookings.edu/articles/safeguarding-ukraines-democracy-during-the-war/>
- 12 Reporters Without Borders (RSF) called on Ukrainian authorities over a year ago to reincorporate three opposition TV news channels – Espresso, Channel 5 and Priamyi – are quickly reincorporated into the national system of digital video broadcasting (DVB-T2), from which they have been excluded for the past year. Find the statement at: <https://rsf.org/en/three-ukrainian-tv-news-channels-barred-digital-video-broadcasting-past-year>
- 13 Andrew E. Kramer – Maria Varenikova – Constant Méheut: »A Big Step Back': In Ukraine, Concerns Mount Over Narrowing Press Freedoms. « The New York Times (2024, June 18). Retrieved from <https://www.nytimes.com/2024/06/18/world/europe/ukraine-press-freedom.html>
- 14 "Ukraine adopts 'historic' law to ban Moscow-linked Orthodox Church." Al Jazeera (2024, August 21). Retrieved from: <https://www.aljazeera.com/news/2024/8/21/ukraine-adopts-historic-law-to-ban-moscow-linked-orthodox-church>
- 15 Daria Nynko – Alexander Savitsky: "Ukraine bans music, books from Russia, Belarus." Deutsche Welle (2022, June 29). Retrieved from: <https://www.dw.com/en/ukraine-bans-russian-music-and-books/a-62305280>
- 16 Yevheniia Moliar: "Ukraine must stop destroying its cultural heritage." The Spectator (2023, March 11). Retrieved from: <https://www.spectator.co.uk/article/ukraine-must-stop-destroying-its-cultural-heritage/>
- 17 Daniil Monin: "Will Ukraine Default on Its Debts?" Focus Ukraine (2024, July 3). Retrieved from <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/will-ukraine-default-its-debts>

nak, jeśli rząd któregoś z państw członkowskich UE zgłosi swoje obawy i wskaże na hipokryzję UE, zostaje okrzyknięty antyeuropejskim i prorosyjskim<sup>18</sup>.

Niespójne i niezasadne praktyki UE w kwestii rozszerzenia podważają jej wiarygodność. Sceptycyzm wobec UE rośnie, najbardziej wyraźnie wśród młodzieży w krajach Bałkanów Zachodnich<sup>19</sup>. Podczas gdy członkostwo w UE staje się coraz bardziej odległe w oczach rządzących i społeczeństwa Bałkanów Zachodnich, wpływ zewnętrznych aktorów, takich jak Chiny, Turcja czy państwa Zatoki Perskiej wciąż rośnie.

## WNIOSKI

**1** Węgry są przeciwne reformom QMV w UE. Państwa członkowskie muszą zdać sobie sprawę, że ta debata jest bezdena i nie powinna być warunkiem wstępnym do rozszerzenia. Węgierska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej ma stać się jedną z najbardziej pro-rozszerzeniowych prezydencji. Dąży do rozpoczęcia nowych etapów procesu akcesyjnego z Serbią i dokończenia kolejnych z nią z Czarnogórą oraz do dokonania wszelkich możliwych przygotowań do drugiej konferencji międzyrządowej z Albanią i Macedonią Północną. Jest ona zwolennikiem rozpoczęcia autentycznych negocjacji z Bośnią i Hercegowiną oraz wzywa do wycofania weta Niemiec dotyczącego rozpoczęcia rozmów akcesyjnych z Gruzją. Węgierska prezydencja będzie starała się zdemonstrować sztucznie stworzone przeszkody w rozmowach akcesyjnych i walczyć z hipokryzją i podwójnymi standardami, które zablokowały proces rozszerzenia. Kryteria kopenhaskie powinny przedstawiać nadrzędną wartość wobec geopolityki i indywidualnych agend polityki zagranicznej państw członkowskich, w przeciwnym razie rozszerzenie zakończy się niepowodzeniem, a europejska rodzina jeszcze bardziej się spolaryzuje.

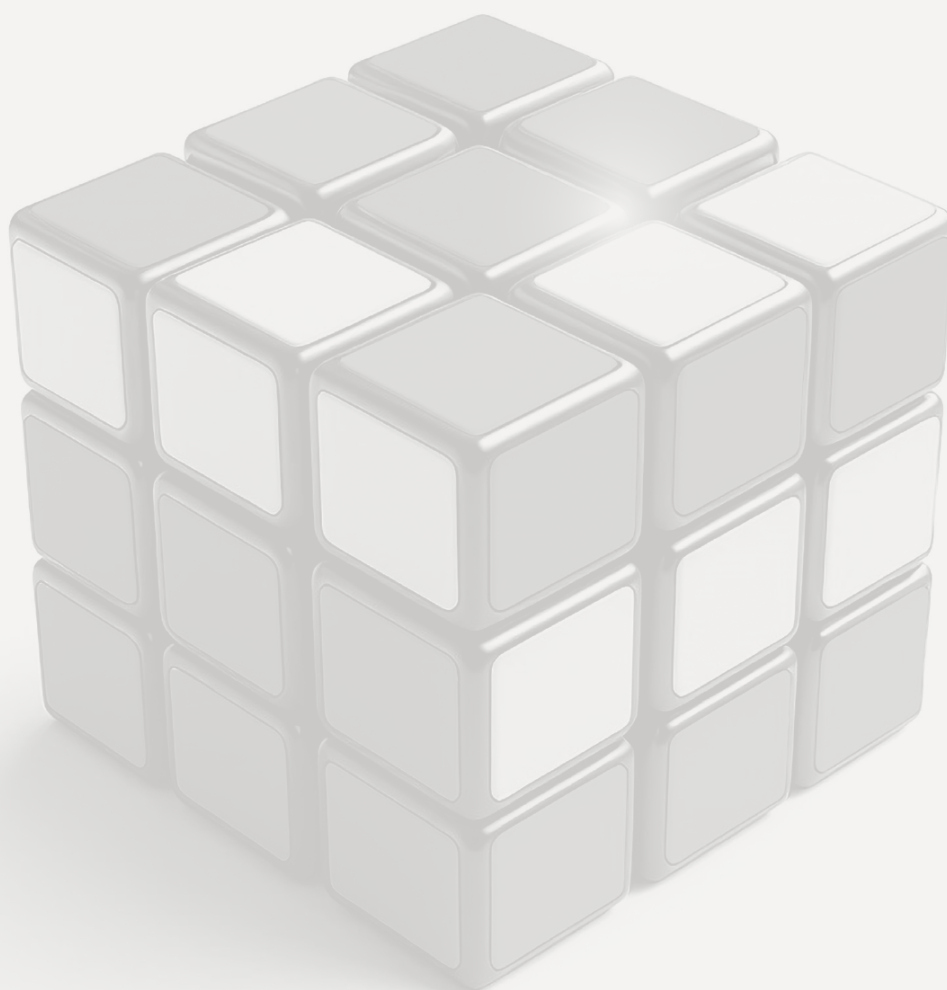
**2** Chociaż obecne rządy węgierskie i polskie nie zgadzają się w wielu aspektach rozszerzenia, w szczególności w wymienionych powyżej, oba kraje borykają się z podobnymi zagrożeniami geopolitycznymi i potrzebami, dlatego łatwo mogą znaleźć wspólne płaszczyzny do kształtowania przyszłości naszej wspólnej rodziny narodów w Europie. Ponieważ dialog na szczeblu rządowym jest minimalny, to do środowisk akademickich i społeczeństwa obywatelskiego należy podjęcie konstruktywnego dialogu na temat tego, jak przetrwać wyzwania XXI wieku.

18 "Hungary, not Poland, does business with Russia says Polish deputy FM." Polish Press Agency (July 20, 2024)  
Retrieved from: <https://www.pap.pl/en/news/hungary-not-poland-does-business-russia-says-polish-deputy-fm>

19 Balkan Barometer. Retrieved from [https://www.rcc.int/balkanbarometer/key\\_findings/2/](https://www.rcc.int/balkanbarometer/key_findings/2/)

# **OCHRONA LUDNOŚCI W POLSCE I NA WĘGRZECH. POSZUKIWANIE DOBRYCH PRAKTYK**

PHD TOMASZ PAWŁUSZKO





**Bezpieczeństwo ludności cywilnej stało się w XX wieku ważnym zadaniem dla państw UE. Oprócz systemów bezpieczeństwa militarnego kluczowymi instytucjami ochronnymi stały się niemilitarne systemy bezpieczeństwa, takie jak ratownictwo, pożarnictwo i mechanizmy zarządzania kryzysowego. Współcześnie nazywa się te systemy łącznie „ochroną ludności”. Niniejsza analiza przedstawia wyzwania dla systemów ochrony ludności Polski i Węgier.**

Głównym celem tego tekstu jest diagnoza systemów ochrony ludności Polski i Węgier na tle współczesnych wyzwań europejskich. W ciągu ostatniej dekady w Europie doszło do kilku poważnych kryzysów, takich jak kryzys migracyjny, kryzys pandemiczny i kryzys wojenny, związany z wojną Rosji i Ukrainy. Ponadto, poważnym wyzwaniem w naszym regionie pozostały pożary i powodzie. Liczne kryzysy doprowadziły do rozwoju instytucji ochrony ludności. Nadal jednak ten proces pozostaje niedokończony. Analiza obejmuje omówienie ogólnego kształtu instytucji ochrony ludności w Polsce i na Węgrzech. Następnie dokonano oceny kondycji tych systemów i wskazano na kluczowe wyzwania na przyszłość. Analiza zawiera też rekomendacje końcowe.

## CZYM JEST OCHRONA LUDNOŚCI?

Ochrona ludności obejmuje niemilitarne systemy bezpieczeństwa państwa. Dynamiczny rozwój tych systemów rozpoczął się w XX wieku, kiedy państwa europejskie zaczęły tworzyć instytucje, które miały chronić ludność cywilną przed skutkami wojen i klęsk żywiołowych<sup>1</sup>. W drugiej połowie XX wieku rozwinęły się takie instytucje ochrony życia i zdrowia ludności jak obrona cywilna, systemy ratownicze i straże pożarna. Osobnymi systemami bezpieczeństwa niemilitarnego stały się formacje zapewniające porządek publiczny. Ich zadaniem jest ochrona przed działaniami zabronionymi<sup>2</sup>. Zadania te pełnią formacje policyjne, straże granicznej, służby wywiadowcze i różne inspekcje resortowe. Współczesna ochrona ludności opiera się na współdziałaniu tych dwóch grup instytucji.

W XXI wieku problem ochrony ludności zyskał ważną pozycję także w Unii Europejskiej. W październiku 2001 r. Komisja Europejska ustanowiła Unijny Mechanizm Ochrony Ludności. Traktat Lizboński podniósł ochronę ludności do poziomu praw podstawowych UE. Podstawą prawną współpracy UE w zakresie zapobiegania klęskom żywiołowym jest art. 196 Traktatu z Lizbony. Ochrona ludności pozostaje jednak nadal w gestii państw członkowskich. UE pełni rolę pomocniczą i koordynacyjną. W latach 2013-2014 przeprowadzono reformę Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności i ustanowiono m. in. Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego (ERCC)<sup>3</sup>. W Europie ochrona ludności skupia się na wspieraniu państw w takich kwestiach

1 P. Szmítkowski, System ochrony ludności w Polsce – historia i współczesność, Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej, nr IV/2012, s. 133-156.

2 Por. J. Trocha, Propedeutyka ochrony ludności w Polsce. Problemy. Możliwości. Perspektywy. Wydawnictwo Akademii Sztuki Wojennej, Warszawa 2020.

3 Civil Protection, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations, European Commission, [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection\\_en](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection_en).



jak: zaopatrzenie (leki, elementy schronienia, oczyszczanie wody); organizacja wsparcia ratowniczego (strażacy lub zespoły poszukiwawczo-ratownicze); wsparcie analityczne i koordynacja wsparcia bezpośrednio na miejscu; repatriacja obywateli UE.

Pandemia COVID-19 i wojna w Ukrainie doprowadziły do wzmożonej współpracy państw członkowskich i wzmocniły pozycję instytucji odpowiedzialnych za ochronę ludności cywilnej. Do końca 2023 roku Unijny Mechanizm Ochrony Ludności został uruchomiony ponad 700 razy (z czego ponad 340 razy w Europie). W ramach mechanizmu państwa udostępniały partnerom zasoby, sprzęt i specjalistów, ponieważ żadne z nich nie stworzyło w pełni samowystarczalnego systemu ochrony ludności.

## INSTYTUCJE OCHRONY LUDNOŚCI W POLSCE I NA WĘGRZECH

Polska i Węgry odziedziczyły swoje systemy ochrony ludności po czasach komunizmu. Obawa o udział państw bloku wschodniego w wojnie nuklearnej doprowadziła do rozwoju instytucji obrony cywilnej<sup>4</sup>. Do zadań obrony cywilnej należało np. alarmowanie ludności, ewakuacja, zapewnienie schronów, żywności i leków, ochrona mienia, czy grzebanie zmarłych. Obrona cywilna miała charakter zmilitaryzowany i jej zadaniem było zapewnić bezpieczeństwo cywilom w czasie podwyższonych stanów gotowości obronnej. W czasie pokoju obrona cywilna zajmowała się działaniami ratowniczymi i planistycznymi. W krajach komunistycznych do obrony cywilnej nie wliczano np. terroryzmu, walki z przestępczością, czy epidemiami, gdyż uważano, że te zagrożenia pozostają takie same zarówno w czasie wojny, jak i pokoju. W rezultacie system obrony cywilnej nie zyskał takiej rangi jak wojsko i policja. Obrona Cywilna stała się raczej systemem współdziałania różnych instytucji w stanach wyższej gotowości obronnej, aniżeli wyodrębnioną organizacją<sup>5</sup>.

Po zakończeniu zimnej wojny rozpoczęto reformy systemu obrony cywilnej. Tematykę ochrony ludności przekazano z ministerstw obrony do ministerstw spraw wewnętrznych. W Polsce reformy tego systemu zakończyły się niepowodzeniem. Obrona cywilna stała się martwą instytucją<sup>6</sup>. Jej szef (Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej) nie otrzymał osobnego urzędu i nie stał się przełożonym szefów regionalnych (województw). Finansowanie i nabór do formacji ochronnych załamały się. W rezultacie w 2007 roku zorganizowano odrębny system zarządzania kryzysowego, który oparto na Rządowym Centrum Bezpieczeństwa<sup>7</sup>. Był to system zorganizowany na czas pokoju. W każdym województwie, powiecie i gminie zorganizowano system zarządzania kryzysowego pod zwierzchnictwem lokalnych władz. Państwo polskie zaczęło opracowywać regularnie plany zarządzania kryzysowego i plany ochrony infrastruktury krytycznej.

W momencie kryzysu pandemicznego i migracyjnego system zarządzania kryzysowego również się nie sprawdził i polski rząd szukał różnych rozwiązań zastępczych<sup>8</sup>. Obecnie Polska nie posiada efektywnych regulacji na czas kryzysu i klęsk żywiołowych. W 2022 roku zlikwidowano stare regulacje na temat Obrony Cywilnej. Od kilku lat trwają próby uchwalenia nowej ustawy o ochronie ludności, ale bez powodzenia<sup>9</sup>. Profilaktyka w zakresie ochrony ludności w zasadzie nie istnieje (7 filmów edukacyjnych na stronie RCB),

4 Civil protection in Hungary, June 2009, <https://www.iaem.org/portals/25/documents/HungaryEM.pdf>

5 M. Kopczewski, P. Szmitkowski, Civil Defense In Poland – Transformation Process After 1989. Current State And Modernization Proposals, De Securitate et Defensione. O bezpieczeństwie i obronności, nr 1(6) 2020, s. 75-87. G. Sobolewski, Systemic Approach to Civil Protection in Poland, Safety and Fire Technology, vol. 54(2), 2019, s. 116-131.

6 F. Krynojewski, Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej, Difin, Warszawa 2012; R. Ostrowska, Civil defense in Poland from a historical perspective, Scientific Journal of the Military University of Land Forces, 2021, Volume 53, Number 3(201), s. 496-506.

7 Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <https://www.gov.pl/web/rcb>

8 A. Podolski, (et al.) Wirusowe zarządzanie kryzysowe 2020. Raport IBK, Warszawa 2020.

9 H. Izdebski, Projekt ustawy o ochronie ludności oraz o stanie klęski żywiołowej – uporządkowanie stanu prawnego czy kontynuacja zmiany ustroju bez zmiany Konstytucji?, Fundacja im. S. Batorego, 9 maja 2022, <https://www.batory.org.pl/publikacja/projekt-ustawy-o-ochronie-ludnosci-oraz-o-stanie-klaski-zywiolowej-uporzadkowanie-stanu-prawnego-czy-kontynuacja-zmiany-ustroju-bez-zmiany-konstytucji/>

a system szkoleń działa w niewielkim stopniu, na co wskazują raporty Najwyższej Izby Kontroli<sup>10</sup>. Głównym problemem całego systemu jest rozproszenie odpowiedzialności i brak funduszy na rozwój formacji i bazy materiałów ochronnych.

Na Węgrzech w 1999 roku powołano Krajową Dyрекcję Generalną ds. Zarządzania Katastrofami (BM OKF, Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság)<sup>11</sup>. Struktura powstała w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Obecnie funkcjonuje ona na podstawie zreformowanej ustawy z 2011 roku<sup>12</sup>. Instytucja ta została oparta na zdemilitaryzowanych kompetencjach straży pożarnej<sup>13</sup>. W strukturze operacyjnej kluczowe organy decyzyjne to Inspektorat Generalny Pożarnictwa oraz Inspektorat Generalny Ochrony Ludności. Centrali podlegają struktury terenowe straży pożarnej, wspierane przez samorząd i organizacje pozarządowe. Dyrekcja Generalna jest odpowiedzialna za ochronę przeciwpożarową i ochronę ludności i może w tym celu korzystać z dużej puli aktywów (czego nie posiada jej polski odpowiednik). Dyrekcja jest odpowiedzialna za planowanie cywilne w sytuacjach kryzysowych i zarządzanie obronnością. Reguluje i zarządza systemem straży pożarnej, ratownictwem technicznym, rezerwami materiałowymi i informacją publiczną (profilaktyka i szkolenia). Zajmuje się również tematami ochrony wód oraz bezpieczeństwem cywilnej energii atomowej<sup>14</sup>. Sprawuje kontrolę nad sporządzaniem planów lokalnych i zakładowych. Współpracuje też z organami ścigania.

Do dyspozycji węgierskiej Dyrekcji Generalnej są regionalne bazy szkoleniowe, Centrum Edukacji Zarządzania Katastrofami, Instytut Zarządzania Katastrofami Państwowej Wyższej Szkoły Służb Publicznych, Muzeum Zarządzania Katastrofami i Instytut Badawczy Zarządzania Katastrofami. Ponadto, wydaje miesięcznik, materiały dydaktyczne, organizuje naukę i prowadzi stowarzyszenie sportowe. Większość analogicznych struktur w Polsce praktycznie nie istnieje lub funkcjonuje niezależnie od Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (w ramach Akademii Pożarnictwa). Polska to relatywnie duży kraj i dlatego jego system jest zdecentralizowany i oparty na regionalnych centrach zarządzania kryzysowego pod zwierzchnictwem wojewodów i starostów. W sytuacji kryzysu to władze lokalne mają zarządzać siecią organizacji profesjonalnych i zadbać o ewakuację i alarmowanie ludności. Straż pożarna ma w polskim systemie rolę służebną. Wnioski z wojny ukraińskiej wskazują jednak, że taki system może być nieefektywny na wypadek konfliktu zbrojnego. Straż pożarna nie ma kompetencji, aby budować schrony, tworzyć miejsca ewakuacji, ostrzegać, alarmować, czy transportować towary<sup>15</sup>. W razie konfliktu strażacy będą bowiem wykonywać swoje podstawowe zadania pożarnicze.

## PROBLEMY SYSTEMÓW OCHRONY LUDNOŚCI

Istnieją dwa typy problemów z systemami ochrony ludności. Są to problemy zewnętrzne oraz wewnętrzne. Pierwsze wynikają z zagrożeń, a drugie wynikają z kształtu instytucji bezpieczeństwa. Zagrożenia w Europie ewoluowały. W pierwszej dekadzie XXI wieku władze państw UE obawiały się głównie pożarów i powodzi. Widać to podczas analizy kompetencji organów ratowniczych Polski i Węgier. W drugiej dekadzie katalog zagrożeń znacznie się poszerzył. Oprócz katastrof naturalnych i klęsk żywiołowych pojawiły się problemy związane z masowymi ruchami ludności (niekontrolowane migracje, uchodźcy, masowa hospitalizacja,

10 Polska nie ma skutecznego systemu ochrony ludności, Najwyższa Izba Kontroli, 21.01.2019, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/polska-nie-ma-skutecznego-systemu-ochrony-ludnosci.html>

11 Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, 11.08.2024, <https://www.katasztrofavedelem.hu/2/bemutakozas>

12 2011. évi CXXVIII. törvény – a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról, [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2022-06/act\\_on\\_disaster\\_management\\_CXXVIII\\_2011\\_en.pdf](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/system/files/2022-06/act_on_disaster_management_CXXVIII_2011_en.pdf)

13 L. Kozári, System of Hungarian System Management, Defense Technical Information Center Compilation Part Notice, ADP013436 (Unclassified), <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADP013436.pdf>

14 Hatósági tevékenység ismertetése, 10.08.2024, <https://www.katasztrofavedelem.hu/78/hatosagi-tevekenyseg-ismertetese>

15 F. Krynojewski, Obrona cywilna nie może działać jak pospolite ruszenie, Dziennik Gazeta Prawna, 21.09.2022 [dostęp: 12.11.2023] <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8552326.wywiad-franciszek-krynojewski-obrona-cywilna-straz-pospolite-ruszenie.html>

konflikty). Problemy te wymagają odpowiedzi ze strony ministerstw odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne. Odpowiedzią na wyzwania są zmiany w systemach ochrony ludności.

Obecnie w Europie istnieją przynajmniej trzy główne modele organizacji systemu ochrony ludności<sup>16</sup>. Pierwszy model pochodzi z czasów zimnej wojny i jest etatystyczny. Model ten opiera się na militaryzacji struktur obrony cywilnej. Jest to model kosztowny i często wymaga powołania odrębnego resortu i osobnych formacji ochronnych. Struktury zbliżone do takiego modelu funkcjonują dziś w Hiszpanii, Francji, czy w Rosji. Drugi model jest oparty na rozszerzeniu finansowania i kompetencji służb ratowniczych, które posiadają zapasy materiałowe na wypadek wystąpienia kryzysów. Sytuacja taka ma miejsce w Niemczech, na Węgrzech i teoretycznie w Polsce. Trzeci model to model skandynawski, który oparty jest na masowym szkoleniu obywateli do wsparcia nielicznych formacji ochronnych. Koncepcja ta jest popularna w państwach o małej populacji: Szwecji, Norwegii, Finlandii i w państwach bałtyckich.

Głównym problemem polskiego systemu jest brak aktualnych regulacji ustawowych. Oznacza to niedofinansowanie i duże obciążenia dla władz lokalnych. System decyzyjny w czasie kryzysu i wyższych stanów gotowości obronnej jest niejasny i nieznanym obywatelom. Dokumenty strategiczne są rozwlekłe, przeteoretyzowane (KPZK)<sup>17</sup> i nieprecyzyjne (Strategia Bezpieczeństwa Narodowego), a ich założenia są wdrażane w niewielkim stopniu<sup>18</sup>. Polskie systemy ratownicze i ratunkowe są nowoczesne, ale borykają się z problemami kadrowymi (wiek, pensje personelu) i nadmiarem zadań. Ponadto, odbudowy wymaga system szkolenia powszechnego. Sytuacje kryzysowe w Polsce rozwiązywano więc za pomocą rozwiązań doraźnych. Z uwagi na rozmiar kraju Polska powinna rozważyć powołanie osobnych formacji ochronnych w ramach istniejącego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG) na podstawie formacji ochotniczej straży pożarnej (OSP). Formacje te będą wymagały dodatkowego finansowania, wyposażenia i bazy materiałowej.

Sytuacja Węgier jest lepsza niż Polski. System ochrony ludności jest bardziej czytelny i posiada jasne umocowanie prawne, strukturę kompetencji i zaplecze instytucjonalne. Skala wyzwań pozostaje jednak znaczna, ponieważ węgierski system ratowniczy zajmuje się także problemami energetyki jądrowej, zaopatrzeniem w wodę, inżynierią bezpieczeństwa, nadzorowaniem przemysłu, szkoleniami i certyfikacją. System wydaje się dobrze przygotowany do reagowania na zagrożenia techniczne i w sytuacji klęsk żywiołowych (powódzie, pożary, awarie).

Głównym problemem Węgier, podobnie jak i Polski, jest niewystarczające przygotowanie do reagowania na masowe ruchy ludności (masowa ewakuacja lub niekontrolowana migracja). Zarówno Polska, jak i Węgry, musiały w ostatnich latach korzystać z pomocy wojska aby zażegnać kryzysy migracyjne i zdrowotne. Wojsko to instytucja bezpieczeństwa zewnętrznego, nie podlega ministerstwu spraw wewnętrznych i nie ma wystarczających uprawnień policyjnych, ani porządkowych. Dlatego wciąż istnieje przestrzeń do poprawy w zakresie rozwoju personelu ochrony ludności i zwiększania zaangażowania NGOs oraz obywateli.

16 The national disaster management system, European Commission, [https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system\\_en](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system_en)

17 Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, 09.08.2024, <https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego>

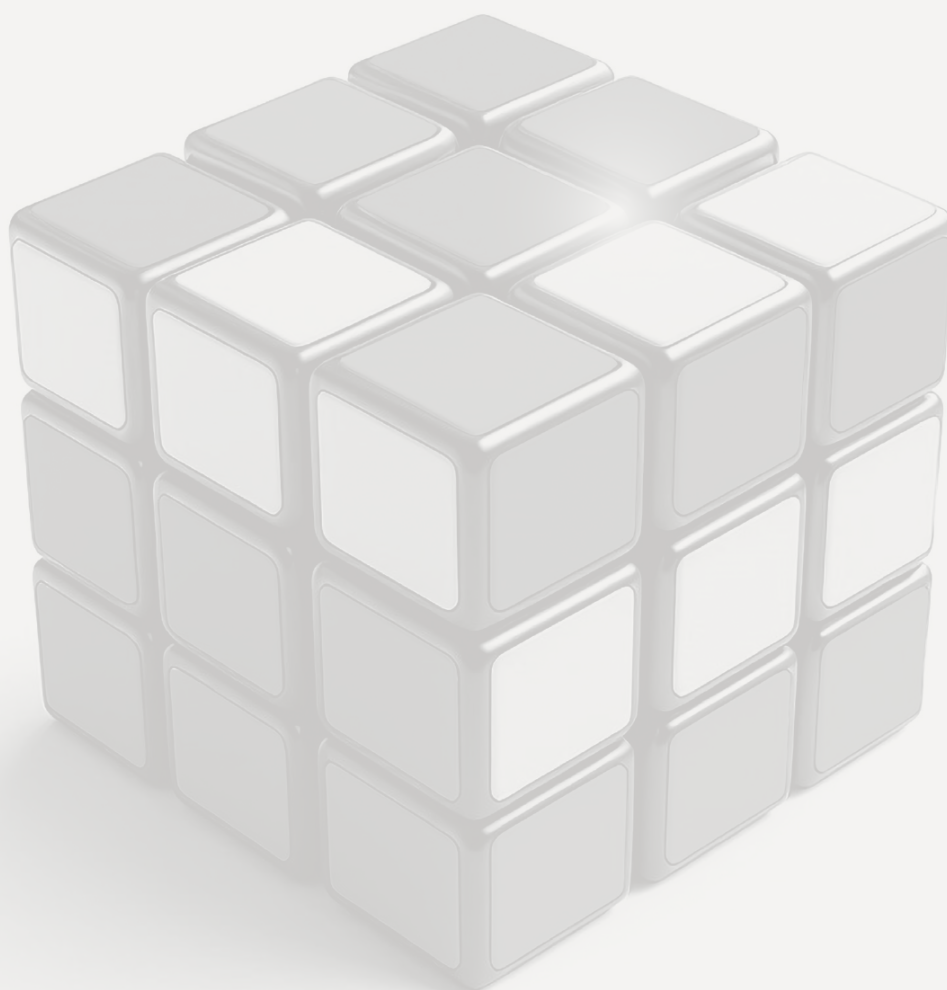
18 Pisałem szerzej o tym w: T. Pawłuszko, Kryzys Obrony Cywilnej w Polsce. Perspektywa instytucjonalna, Studia Bezpieczeństwa Narodowego, vol. 30, 4/2023, s. 41-62, <https://doi.org/10.37055/sbn/175516>

## REKOMENDACJE

- 1 Polska i Węgry powinny dokonać przeglądu kilkuset przypadków wykorzystania Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, aby rozpoznać niedobory i zwiększyć możliwości własnych służb ratowniczych w przyszłości. Należy założyć, że kryzysy w Rosji, Ukrainie, Białorusi, Mołdawii, Turcji, czy państwach bałkańskich mogą bezpośrednio wpłynąć na bezpieczeństwo wewnętrzne Polski i Węgier;
- 2 Polska i Węgry mogą zwiększyć zakres dwustronnych konsultacji w zakresie zwiększania zdolności ochrony ludności w związku z problemami migracji. Katalog wspólnych spraw może zostać poszerzony w przyszłości (infrastruktura krytyczna, ochrona rzek, zabezpieczenie kolei i dróg np. szlaku Via Carpathia, rozwój energetyki jądrowej w Polsce);
- 3 Polska i Węgry mogą rozwijać systemy szkoleń i zwiększać odporność społeczeństw na kryzysy poprzez korzystanie z dobrych praktyk wzmacniania świadomości sytuacyjnej;
- 4 Polska i Węgry powinny dbać o ochronę kontrwywiadowczą w obszarze infrastruktury krytycznej, która może być penetrowana przez podmioty, mające na celu potencjalne prowokacje i wywołanie kolejnych kryzysów międzynarodowych w Europie wschodniej.

# **OCHRONA LUDNOŚCI NA WSCHODNIEJ FLANCIE NATO: PRZYPADEK WĘGIER I MOŻLIWA WSPÓŁPRACA Z POLSKĄ**

PHD ATTILA DEMKO



**Agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2014 i 2022 r. trwale zmieniła europejski krajobraz bezpieczeństwa, a zarówno Polska, jak i Węgry musiały ponownie rozważyć swoje przygotowanie w zakresie ochrony ludności na wypadek konfliktu zbrojnego. To, co przed 2014 r. było uważane za wysoce nieprawdopodobne w strategiach bezpieczeństwa narodowego obu krajów – wielka wojna w Europie u ich progu – stało się rzeczywistością. Oprócz tego, zmiany klimatyczne i masowa migracja same w sobie stanowią poważne wyzwania, a słabości obu krajów mogą zostać wykorzystane przez szkodliwych graczy zewnętrznych w przypadku konfliktu hybrydowego. Świadomość wagi ochrony ludności cywilnej przed zagrożeniami wojskowymi i hybrydowymi, zwłaszcza na Węgrzech, jest jednak wciąż niska. Oba kraje różnią się wielkością i położeniem geopolitycznym, ale istnieje wiele podobieństw, a co za tym idzie, możliwych sposobów współpracy i dzielenia się dobrymi praktykami. Celem niniejszego artykułu jest analiza obecnej sytuacji i przedstawienie rekomendacji.**

## WPROWADZENIE

Agresja Rosji na Ukrainę w lutym 2014 r. zmieniła europejski krajobraz bezpieczeństwa, a zmiana ta stała się ostateczna wraz z agresją Federacji Rosyjskiej na większą skalę w lutym 2022 r. Największa wojna konwencjonalna od 1945 r. toczy się w pobliżu granic Polski i Węgier, wojna, która może przekształcić się w jeszcze większy konflikt, z możliwym użyciem broni masowego rażenia (BMR), w tym broni jądrowej. Ucierpiała już zarówno polska, jak i węgierska przestrzeń powietrzna, w Polsce zginęli cywile. Oba kraje muszą zmodernizować swój system ochrony ludności, aby sprostać nowym realiom konfliktów zbrojnych. W niniejszym artykule porównane zostaną wyzwania stojące przed oboma krajami w odniesieniu do wyżej wymienionych kwestii z perspektywy węgierskiej.

## OCHRONA LUDNOŚCI NA WĘGRZECH PRZED ZAGROŻENIAMI MILITARNYMI

Zanim zaczniemy omawiać kwestię ochrony ludności przed zagrożeniami militarnymi, musimy pokrótce omówić historię stosunków cywilno-wojskowych (Civ-Mil lub CMR) na Węgrzech, ponieważ między Polską a Węgrami istnieje wyraźna różnica w tej dziedzinie. Po rewolucji 1956 r. i wojnie o wolność, reżim komunistyczny podjął znaczny wysiłek, aby zdystansować społeczeństwo od wojska, ponieważ bliskie relacje uważano za zagrożenie dla bezpieczeństwa systemu. Wydatki na wojsko były na ogół znacznie niższe na Węgrzech niż w Polsce, co miało negatywny wpływ również na gotowość w zakresie ochrony ludności. Po 1962 r. nie było już obowiązku budowania schronów w nowych budynkach mieszkalnych, w związku z czym większość zasobów budowlanych węgierskich miast nie ma takich obiektów<sup>1</sup>. Pozytywnym aspektem jest to, że z trzech ówczesnych linii metra w Budapeszcie, dwie (M2 i M3) zostały zaprojektowane tak, aby

<sup>1</sup> E. Haiman, Bunkry mogą być jeszcze potrzebne, choć najstarsze z nich pełnią obecnie funkcję muzeów, <https://novekedes.hu/elemzesek/meg-mindig-szukseg-lehet-bunkerekre-bar-a-legregebbiek-ma-mar-muzeumkent-mukodnek>



zapewnić schronienie 220 000 osób z 2,1 miliona mieszkańców Budapesztu<sup>2</sup>. Również w czasach komunizmu przynajmniej pewien poziom wykształcenia i świadomości w zakresie ochrony ludności dotarł do dużej części populacji.

Po upadku Układu Warszawskiego szkolenia w zakresie obrony cywilnej dla ogółu ludności stopniowo przestały istnieć. Świadomość stała się minimalna wśród szerszej populacji, pomimo wojen jugosłowiańskich u południowych granic Węgier. System szkolnictwa niemal całkowicie zaniedbywał nauczanie o ochronie ludności. Po przystąpieniu Węgier do NATO nastąpiły pewne pozytywne zmiany, a wśród studentów rozdano broszury na temat ochrony ludności. W 2011 r. węgierski parlament przyjął nowelizację ustawy o ochronie ludności (ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 2011 r.), a w 2012 r. rozpoczęto tworzenie bazy danych dotyczących kto mógłby być mobilizowany do zadań związanych z ochroną ludności. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym, ochrona ludności jest prowadzona przez różne organizacje ochrony ludności, które "wykonują zadania obrony cywilnej określone w tej ustawie i które mają być wykonywane podczas konfliktu zbrojnego za pośrednictwem swojego ochotniczego i obowiązkowego personelu". Organizacje te można podzielić na centralne, regionalne, osiedlowe i zakładowe organizacje obrony cywilnej, ale w zależności od charakteru kryzysu o poziomie interwencji może decydować centralne zarządzanie kryzysowe<sup>3</sup>.

Rząd zwiększył wysiłki na rzecz rozwoju systemu ochrony ludności po wprowadzeniu nowych przepisów, zwiększając dofinansowanie. W ciągu ostatnich kilku lat pojawiła się również nowa motywacja do stworzenia systemu dziesięciu gimnazjów wojskowych, z których niektóre już funkcjonują. Poza nauczaniem o obronie ojczyzny, ochrona ludności jest częścią programu edukacyjnego.

Trzeba jednak zrobić więcej, ponieważ świadomość ogółu społeczeństwa na temat obowiązków w zakresie ochrony ludności, lokalizacji obiektów i protokołów awaryjnych jest nadal bardzo niska. Atak na Ukrainę w 2014 i 2022 roku dopiero powoli zmieniał nastawienie opinii publicznej. Można to częściowo wytłumaczyć odmiennym położeniem geopolitycznym kraju. O ile Polska ma wspólną granicę z Rosją i już straciła ludność cywilną w wyniku wojny,<sup>4</sup> o tyle ekspozycja Węgier jest znacznie mniejsza. Sąsiedni ukraiński region Podkarpacia (ze znaczną populacją węgierską i bliskimi relacjami z Węgrami) został tylko raz zaatakowany przez Federację Rosyjską, a węgierska przestrzeń powietrzna również tylko raz została naruszona przez ukraińskiego drona.<sup>5</sup>

Poza podnoszeniem świadomości potrzebne są większe fundusze na budowę nowych i modernizację starych obiektów. Jak już wspomniano, niedoinwestowanie schronów i infrastruktury sięga lat sześćdziesiątych XX wieku, ale stało się szczególnie dotkliwe po 1990 r., co miało bardzo negatywny wpływ na gotowość na wypadek konfliktu zbrojnego. Czwarta linia metra (M4) zbudowana w latach 2006-2014, mimo że jest wystarczająco głęboka (w przeciwieństwie do linii M1), nie posiada schronów, które posiadają M2 i M3, a tunele zostały zbudowane bez niezbędnego wzmocnienia.

2 System został zbudowany tak, aby wytrzymać uderzenie nuklearne. Posiada własny dopływ wody i niezależne zasilanie przez 72 godziny, system wentylacji i klimatyzację temperatury w zakresie 16-27 stopni Celsjusza, w zależności od pory roku. Patrz: A. Kasza, A fővárosi metró alkalmazási lehetőségei és korlátai a katasztrófák elleni védekezés területén, <https://nke.repo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12360/ertekezes.pdf;jsessionid=504578F25BA92888660196032A2427D0?sequence=1>

3 Ustawa CXXVIII z 2011 r. w sprawie zarządzania klęskami żywiołowymi i zmiany niektórych aktów z nim związanych  
Źródło: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv> - Wolters Kluwer - Wszelkie prawa zastrzeżone! <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1100128.tv>

4 Polscy eksperci potwierdzają, że pocisk, który uderzył w zakład zbożowy, był ukraiński, Reuters, 26 września 2023 r., <https://www.reuters.com/world/europe/polish-experts-confirm-missile-that-hit-grain-facility-was-ukrainian-media-2023-09-26/>

5 G. Delauney, Tajemniczy dron z wojny na Ukrainie rozbija się w Chorwacji, BBC, 11 marca 2022 r., <https://www.bbc.com/news/world-europe-60709952>



## OCHRONA LUDNOŚCI PRZED POWIĄZANYMI ZAGROŻENIAMI

Poza bezpośrednimi skutkami konfliktów zbrojnych istnieją również skutki pośrednie. Na granicach obu państw trwa kryzys migracyjny. Na Węgrzech ludność cywilna została dotknięta przemocą związaną z migracją nawet w Budapeszcie i na zachodniej granicy z Austrią. O ile w przypadku Węgier nie udowodniono udziału podmiotów państwowych w masowej migracji, o tyle w przypadku Polski kryzys migracyjny jest wyraźnym przykładem rosyjsko-białoruskiej wojny hybrydowej<sup>6</sup>.

Kryzys migracyjny na Węgrzech trwający od 2015 r. oraz kryzys migracyjny w Polsce trwający od 2021 r. skupiły uwagę na zadaniach dotyczących bezpieczeństwa granic i ochrony ludności, związanych z masowym przepływem osób. Jest to pozytywny efekt, ponieważ oba kraje miały już doświadczenia sprzed pełnoskalowej wojny w Ukrainie dotyczące masowego przemieszczania się ludności.

Taki kryzys może jednak mieć również negatywny wpływ na siły zbrojne, ponieważ siłom policyjnym brakuje nie tylko niezbędnego personelu, ale także sprzętu do radzenia sobie z kryzysem. W przypadku Węgier Węgierskie Siły Obronne (HDF) otrzymały zadanie zbudowania systemu ogrodzenia i jego obsadzenia we współpracy z policją. To nie tylko zużywało zasoby pierwotnie przeznaczone dla wojska, ale także zakłócało cykle szkoleniowe i przygotowawcze.

Chociaż to nieco bardziej pośrednio związane z tematem, wypadałoby dodać kilka słów o tym, jak naturalnie zachodzące wydarzenia mogą zostać wykorzystane jako broń przez antagonistycznie nastawiony obcy kraj. Na szczęście pod względem klęsk żywiołowych oba kraje są w stosunkowo dobrej sytuacji. Węgry są jednym z krajów najmniej zagrożonych klęskami żywiołowymi na świecie (łączny wynik 0,94). Czynniki ryzyka w Polsce są nieco wyższe (łączny wynik 4,22), ale w porównaniu z globalnym są również niskie<sup>7</sup>. Mimo to coraz częstsze powodzie, pożary i inne klęski żywiołowe, spowodowane głównie zmianami klimatu spowodowanymi przez człowieka, stanowią wyzwanie dla Polski i Węgier – i mogą być wyzwaniem spowodowanym przez człowieka.

Tylko jeden przykład: coraz częstsze susze sprawiają, że celowe wzniesienie pożarów staje się bardziej wykonalne. "Ogień jako broń" (FAW) był używany od początku działań wojennych, jednak Węgry doświadczyły niewielu takich ataków ze względu na stosunkowo wilgotny klimat. Sytuacja szybko się zmienia. Węgry są obecnie szczególnie podatne na fale upałów, a częstotliwość ich występowania rośnie. Polskę, choć w łagodniejszej formie, czeka podobna przyszłość. Należy poczynić przygotowania w systemie ochrony ludności obu krajów do przeciwdziałania takim zagrożeniom, ponieważ rosnąca podatność na zagrożenia spowodowana zmianami klimatycznymi może zostać wykorzystana przez wrogich graczy zewnętrznych w ewentualnej wojnie hybrydowej.

## KONKLUZJA

Podczas gdy program remilitaryzacji i uprzemysłowienia wojskowego węgierskiego rządu jest wzorowy nie tylko na poziomie regionalnym, ale także europejskim, Węgry muszą zrobić więcej w zakresie ochrony ludności cywilnej przed zagrożeniami wojskowymi i hybrydowymi. Konieczne jest wzmożone utrzymywanie schronów, podnoszenie świadomości i częstsze ćwiczenia, aby zapewnić bezpieczeństwo ludności cywilnej. Współpraca między Polską a Węgrami powinna być większa, ponieważ zagrożenia, z którymi się mierzą, są podobne, mimo nieco innego kontekstu geopolitycznego.

6 M. Gros, Polska wzmocni wschodnie granice w celu ograniczenia nielegalnej migracji z Białorusi, 11 maja 2024 r., <https://www.politico.eu/article/poland-belarus-border-illegal-migration-donald-tusk/>

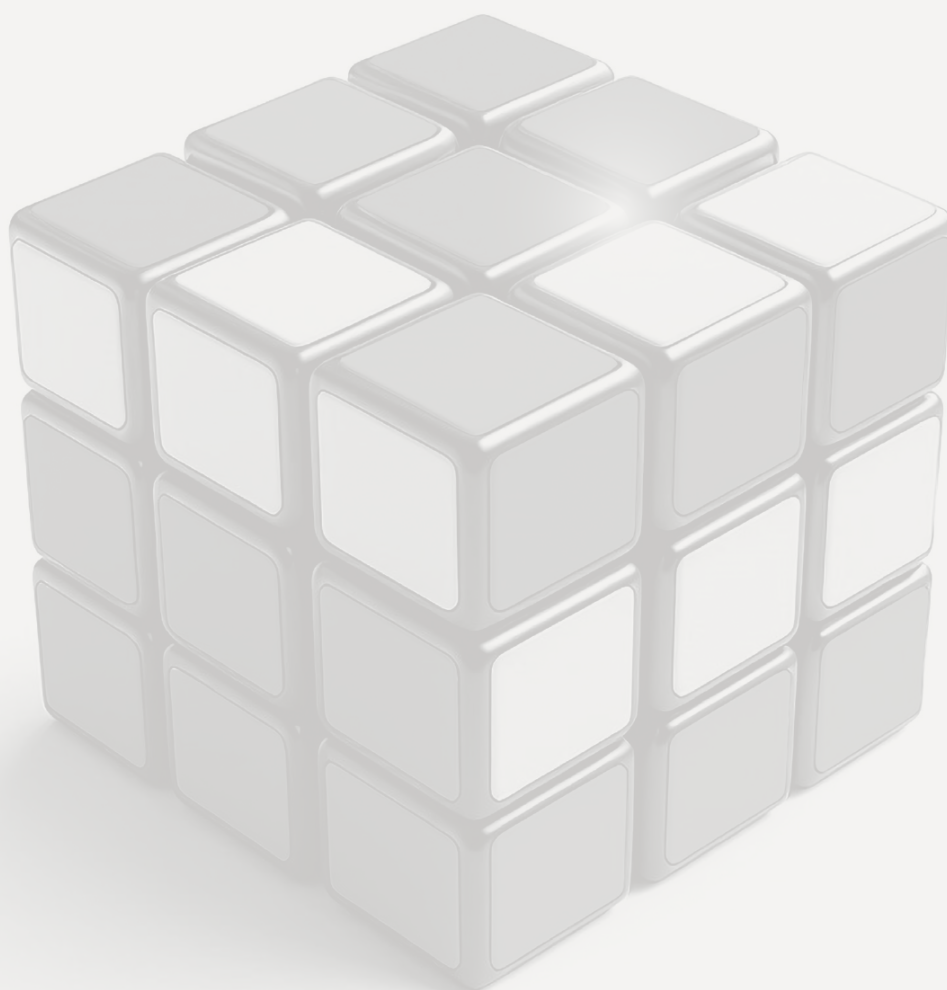
7 Zobacz Ryzyko klęsk żywiołowych według krajów w 2024 r., <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/natural-disaster-risk-by-country>

## ZALECENIA

- 1 Dzielenie się wnioskami wyciągniętymi z wojny w Ukrainie – jak bronić ludność cywilną przed wojną dronów na dużą skalę, atakami na obiekty energetyczne, jak przygotować się na brak wody, prądu i ogrzewania.
- 2 Dzielenie się zdobytymi doświadczeniami – jak radzić sobie z przemieszczaniem się ludności na dużą skalę, migracją, uchodźcami, uchodźcami wewnętrznymi.
- 3 Dzielenie się zdobytymi doświadczeniami – jak przeciwdziałać ewentualnej wojnie hybrydowej lub zmniejszać skutki takich ataków dzięki inwestycjom w ochronę ludności.

**PROBLEM NIEDOREPREZENTOWANIA EUROPY  
ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ W EUROPEJSKIEJ  
SŁUŻBIE CYWILNEJ. NADZIEJA W POLSKIM  
KOMISARZU DS. BUDŻETU I ADMINISTRACJI  
PUBLICZNEJ.**

ANGELIKA GIERAŚ



**Polityka europejska jest wypadkową efektywnie prowadzonych działań zarówno politycznych, dyplomatycznych jak i administracyjnych. Nie jest bowiem możliwe silne przywództwo polityczne bez silnej administracji i odwrotnie. Celem niniejszego artykułu jest próba diagnozy problemu nierównej reprezentacji narodowościowej w służbie cywilnej w instytucjach Unii Europejskiej. Skala nierówności między państwami jest tak duża że w niedalekiej perspektywie może prowadzić do braku reprezentacji państw skandynawskich w europejskiej służbie cywilnej. Choć zarówno traktaty unijne jak i karta praw podstawowych UE gwarantują równość szans i zakaz dyskryminacji, rzeczywista praktyka pokazuje, że nie wszystkie narodowości mają takie same możliwości zatrudnienia i awansu w instytucjach unijnych.**

Od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej minęły dwie dekady; dziś Polska jest piątym państwem członkowskim pod względem liczby ludności. Członkostwo w UE nakłada na Polskę określone obowiązki, ale również zapewnia istotne przywileje, w tym możliwość pracy w międzynarodowych strukturach, takich jak instytucje i agencje unijne funkcjonujące na całym świecie. Przykładem tego są delegatury Komisji Europejskiej, obecne w 139 państwach na różnych kontynentach<sup>1</sup>.

Instytucje UE rekrutują stałych pracowników w drodze otwartych konkursów organizowanych przez EPSO. Dwa podstawowe rodzaje konkursów: konkursy ogólne i konkursy specjalistyczne, są ogłaszane we wszystkich 24 językach urzędowych UE. Aby przystąpić do konkursu, kandydaci muszą spełniać określone wymagania, takie jak posiadanie obywatelstwa jednego z 27 państw członkowskich UE, biegła znajomość jednego z języków urzędowych oraz znajomość jednego z trzech języków roboczych UE (angielski, francuski, niemiecki) na poziomie co najmniej B2. Dla mężczyzn dodatkowym wymogiem jest uregulowany stosunek do służby wojskowej w kraju członkowskim

Okazuje się jednak, że reprezentacja Polski na szczeblu administracji unijnej nadal nie jest proporcjonalna do naszego udziału w populacji całej wspólnoty. Zjawisko to jest niepokojące, ponieważ może prowadzić do braku legitymizacji decyzji Unii Europejskiej, a także przyczyniać się do poczucia peryferyjności państw mających zbyt niski i nieproporcjonalny udział w strukturze administracyjnej. Państwa niedoreprezentowane zgłaszają swoje zastrzeżenia i wskazują na błędy instytucji unijnych w procesie rekrutacji. Problem jest złożony: z jednej strony instytucje unijne borykają się z brakiem równowagi w zatrudnieniu obywateli różnych państw członkowskich, z drugiej zaś państwa członkowskie – szczególnie te, które przystąpiły do UE w 2004 roku – nie wykształciły odpowiednich mechanizmów wsparcia swoich obywateli w zdobywaniu pracy w administracji unijnej.

W kontekście tego zagadnienia istotna jest nie tylko liczebna reprezentacja poszczególnych państw w unijnych strukturach administracyjnych, lecz również kwestie związane z dyskryminacją narodowościową, która wpływa na możliwości awansu obywateli Europy Środkowo-Wschodniej na wysokie stanowiska

<sup>1</sup> Pełen wykaz delegatur, w których pracują urzędnicy unijni: EU in the World | EEAS (europa.eu), dostęp: 01.08.2024 r.

urzędnicze w UE. Badania European Democracy Consulting<sup>2</sup> wskazują na pogłębiające się wykluczenie tej części Europy z procesu nominacji na stanowiska kierownicze, podczas gdy kandydaci z Europy Zachodniej umacniają swoją przewagę w unijnych strukturach. W 2023 roku żaden obywatel z Europy Środkowo-Wschodniej nie został mianowany na stanowisko kierownicze, a 73 proc. nowych nominacji przypadło obywatelom z Zachodu. W przeliczeniu na populację, Europa Zachodnia uzyskała o 1,5 raza więcej stanowisk, niż wynikałoby to z jej liczebności, podczas gdy Europa Środkowo-Wschodnia zajęła tylko niewielką część oczekiwanego przydziału<sup>3</sup>. Badanie, obejmujące nominacje na stanowiska kierownicze w instytucjach UE oraz agencjach doradczych, podkreśla rosnący podział na „starą” i „nową” Unię, wskazując na nieproporcjonalną reprezentację na najwyższych szczeblach. Taka sytuacja może umacniać wizerunek administracji unijnej jako niedostępnej, co negatywnie wpływa na postrzeganie UE jako wspólnoty.

Przyczyną, a jednocześnie konsekwencją tego zjawiska może być to, iż do unijnego systemu administracyjnego wchodzi niewystarczająca liczba obywateli z państw Europy Środkowo-Wschodniej. Niewielka reprezentacja na niższych stanowiskach przekłada się na małą liczbę kandydatów na stanowiska kierownicze, co pogłębia dysproporcje. Wyniki badania przeprowadzonego przez European Democracy Consulting sugerują, że sytuacja pogorszyła się w ciągu ostatnich trzech lat. Od 2021 roku Europejczycy z Zachodu zdobyli ponad 51 proc. stanowisk kierowniczych.

Na uwagę zasługują również trudności instytucji UE w przyciąganiu kandydatów do pracy w administracji unijnej z najzamożniejszych krajów skandynawskich. Odsetek obywateli Szwecji i Finlandii w strukturach administracyjnych UE stopniowo maleje, co dodatkowo uwypatnia wyzwania stojące przed Unią w zakresie zapewnienia równowagi geograficznej i narodowej reprezentacji. Konieczne jest stworzenie mechanizmów zachęcających obywateli z tych państw do podjęcia pracy w unijnych instytucjach, jednak obecnie nie są podejmowane kroki w tym kierunku.

## NADZIEJE W POLSKIM KOMISARZU DS. BUDŻETU I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

W listopadzie 2024 roku odbędą się przesłuchania kandydatów na komisarzy do nowej Komisji Europejskiej na lata 2024–2029. Polski kandydat jest przewidywany na stanowisko komisarza ds. budżetu i administracji publicznej. Choć opinia publiczna koncentruje się na jego kompetencjach w zakresie planowania i negocjacji budżetu Unii, równie istotna jest rola nadzoru nad administracją unijną, w tym nad Europejskim Urzędem Doboru Kadr (EPSO). Pełnienie tej funkcji przez przedstawiciela Europy Środkowo-Wschodniej może wnieść nowe spojrzenie na problem niedostatecznej reprezentacji tego regionu. Działania komisarza w nadchodzących pięciu latach mogą przyczynić się do wyrównania proporcji narodowościowych w strukturach administracyjnych Unii. Kluczowym celem powinno być zniwelowanie istniejących dysproporcji w reprezentacji narodowej. Komisarz mógłby zainicjować decyzję o wstrzymaniu zatrudniania kandydatów z państw nadreprezentowanych w administracji unijnej, a jednocześnie zalecić preferencyjne zatrudnianie osób z państw niedoreprezentowanych. Taki krok mógłby w przeciągu pięciu lat znacząco wpłynąć na wyrównanie dysproporcji. W rezultacie unijna służba cywilna stałaby się bardziej sprawiedliwa, a każde państwo mogłoby mieć proporcjonalny udział zgodnie z ustalonymi kwotami narodowościowymi.

2 European Democracy Consulting (EDC) to organizacja, która zapewnia wiedzę specjalistyczną w celu wzmocnienia demokracji w Europie. Skupia się na różnych aspektach rządów demokratycznych, w tym wyborach, partiach politycznych i reformach instytucjonalnych. Oferuje analizę danych, wizualizacje i rekomendacje polityczne, aby pomóc decydentom, instytucjom i organizacjom pozarządowym w ulepszaniu procesów demokratycznych i przejrzystości.

3 GRELO2024, Tableau Public, European Democracy Consulting, <https://public.tableau.com/app/profile/eudemocracy/viz/GRELO2024/Mandatespro-ratasince-date>

## PODSUMOWANIE I REKOMENDACJE

- 1 W prawie unijnym obowiązuje zasada równowagi geograficznej<sup>4</sup> państw członkowskich, która powinna również odnosić się do personelu pracującego w instytucjach unijnych. Dyskryminacja ze względu na narodowość jest, co do zasady, zakazana przez unijne traktaty, Kartę Praw Podstawowych oraz regulamin pracowniczy. Zgodnie z tym regulaminem, instytucje UE mają obowiązek zatrudniać pracowników reprezentujących jak najszerszy zasięg geograficzny. Aby wyrównać reprezentację narodowościową w unijnej służbie cywilnej należy:
- 2 Promować na agendzie politycznej problem niskiej reprezentacji Europy Środkowo-Wschodniej w unijnej administracji publicznej. Okres sprawowania prezydencji przez państwo członkowskie jest ku temu znakomitą okazją.
- 3 Na poziomie krajowym należy wprowadzić efektywny system szkoleń do pracy w charakterze urzędnika unijnego wykorzystując przy tym finansowanie z funduszy europejskich. Państwa silnie niedoreprezentowane w unijnej służbie cywilnej powinny stworzyć ponadnarodowy program, który będzie kształcił kandydatów do pracy w instytucjach unijnych, co mogłoby się przyczynić do budowy koalicji wspierającej tę inicjatywę na arenie unijnej.
- 4 Instytucje UE w większej mierze powinny brać pod uwagę obywatelstwo kandydatów do pracy. Do momentu wyrównania dysproporcji narodowościowych uprzywilejowanie w zatrudnieniu powinni mieć kandydaci z państw niedoreprezentowanych w unijnej administracji.

4 Artykuł 9 Traktatu o Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>

# **REPREZENTACJA POLAKÓW I WĘGRÓW W SŁUŻBIE CYWILNEJ UE: ZA MAŁO, ZA NISKO? POTRZEBA BEZSTRONNEGO I ZRÓWNOWAŻONEGO GEOGRAFICZNE SYSTEMU HR UE**

RODRIGO BALLESTER  
DAMILLE DEVENYI





**Artykuł ten analizuje niedostateczną reprezentację Polski i Węgier w służbie cywilnej UE, podkreślając zarówno czynniki ogólnounijne, jak i krajowe. Podkreśla potrzebę bezstronnego i reprezentatywnego unijnego systemu HR i oferuje zalecenia, w tym egzekwowanie równowagi geograficznej, zwłaszcza na wyższych stanowiskach, zapobieganie upolitycznieniu i reformę systemu rekrutacyjnego, aby zająć się tą dysproporcją.**

## WPROWADZENIE

Brak zrównoważonej reprezentacji każdej narodowości Unii Europejskiej (UE) w europejskiej służbie cywilnej jest kwestią budzącą poważne obawy, ponieważ dotyczy zasad uczciwości i równowagi geograficznej, które stanowią podstawę projektu europejskiego. Dwadzieścia lat po rozszerzeniu UE w 2004 r. wiele „nowych” państw członkowskich, a z pewnością Polska i Węgry, pozostaje niedostatecznie reprezentowanych w służbie cywilnej UE, zwłaszcza wśród najwyższych stanowisk, podczas gdy inne kraje są nadmiernie reprezentowane. Kwestionuje to nie tylko sprawiedliwy podział wpływów, ale także zobowiązanie do współpracy w ramach służby cywilnej UE oraz sprawiedliwej reprezentacji różnorodności kulturowej i politycznej każdego państwa członkowskiego. W tym kontekście istotne jest przeanalizowanie przyczyn tej dysproporcji (wewnętrznych oraz europejskich) i zbadanie strategii zwiększenia obecności polskich i węgierskich urzędników w służbie cywilnej UE. Niniejszy artykuł oceni aktualny stan reprezentacji, zidentyfikuje wyzwania stojące przed polskimi i węgierskimi kandydatami oraz zaproponuje zalecenia dotyczące poprawy ich reprezentacji.

## STRATEGICZNE ZNACZENIE ZASOBÓW LUDZKICH W INSTYTUCJACH UE

Organizacja zasobów ludzkich (HR) w instytucjach UE to nie tylko neutralny proces rekrutacji, ale strategiczny czynnik decydujący o składzie, a w konsekwencji o skuteczności, orientacji politycznej i różnorodności kulturowej europejskiej służby cywilnej. Statut des Fonctionnaires<sup>1</sup> (Regulaminy pracownicze), fundamentalne ramy prawne regulujące prawa, obowiązki i warunki urzędników UE, mają na celu zapewnienie (między innymi) opartego na zasługach i przejrzystego procesu rekrutacji oraz bezstronności urzędników służby cywilnej UE. Jednakże, chociaż przepisy te określają wysokie standardy profesjonalizmu, nie uwzględniają potrzeby większej reprezentacji ze strony niedostatecznie reprezentowanych państw członkowskich. W rezultacie, szczególnie na wyższych stanowiskach, istnieje miejsce na wpływy polityczne, nieznajomość równowagi geograficznej, a nawet jawne nadużycia. Ta niedostateczna reprezentacja budzi obawy dotyczące sprawiedliwego podziału wpływów między państwami członkowskimi i kwestionuje zobowiązanie UE do szerokiej i zrównoważonej reprezentacji w jej służbie cywilnej<sup>2</sup>.

1 EUR-Lex. (2024, January 01). STAFF REGULATIONS OF OFFICIALS OF THE EUROPEAN UNION. Publications Office of the European Union (OP). Document 01962R0031-20240101. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:01962R0031-20240101#tocId3>.

2 Directorate General for Human Resources and Security. (2022, April 05). Communication to the Commission: A new Human Resources Strategy for the Commission. European Commission. [https://commission.europa.eu/document/3d1dc4df-7995-44b8-bf08-396930fb8c9d\\_en?filename=C-2022-2229-EN.pdf](https://commission.europa.eu/document/3d1dc4df-7995-44b8-bf08-396930fb8c9d_en?filename=C-2022-2229-EN.pdf).

Pomimo wszechstronnego charakteru Statutu Fonctionnaires, powoduje on pewne wyzwania związane z osiągnięciem prawdziwie reprezentatywnej służby cywilnej we wszystkich instytucjach UE, szczególnie na najbardziej odpowiednich i najwyższych stanowiskach w Parlamencie Europejskim (PE), Komisji Europejskiej (WE) i Radzie UE (CoEU). Na przykład w Komisji Europejskiej nominacje wysokiego szczebla – takie jak dyrektorzy generalni, zastępcy dyrektorów generalnych i dyrektorzy – są ostatecznie rozstrzygane przez gabinet prezydenta i są pod silnym wpływem wsparcia i lobbingu rządów krajowych. Dlatego w dużej mierze mają one charakter polityczny. Te kluczowe stanowiska są nieproporcjonalnie obsadzone przez osoby z krajów Europy Zachodniej i Północnej. To, w połączeniu ze stałym charakterem i związanymi z nimi przywilejami tych ról, doprowadziło do powstania europejskiej klasy mandaryńskiej<sup>3</sup>, która konsoliduje wpływy i utrwała regionalną, jeśli nie ideologiczną dominację w wyższych szczeblach UE. Kierownictwo wyższego szczebla, w klasach administracji AD 16, AD 15 i AD 14<sup>4</sup>, nadzoruje główne działy i odgrywa kluczową rolę w formułowaniu i wdrażaniu polityki. W rezultacie perspektywy i wkład państw członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polski i Węgier, są marginalizowane z warstw przywództwa instytucji UE.

Te wysokie stanowiska mają znaczną władzę, wywierając wpływ zarówno poprzez swoje oficjalne role, jak i nieformalnie kultywowane sieci, co często może prowadzić do nadużyć. Centralizacja nominacji w gabinecie prezydenta, szczególnie w rękach szefa gabinetu, daje nadmierną władzę, która może skutkować arbitralnością. Godnym uwagi przykładem takiego nadużycia jest Martin Selmayr, który po pełnieniu funkcji szefa gabinetu komisarz Viviane Reding i szefa sztabu Jean-Claude’a Junckera, kontrowersyjnie „mianował siebie” sekretarzem generalnym Komisji Europejskiej w 2018 roku<sup>5</sup>. W rzeczywistości, w akcie bezczelnego przykładu naginania zasad, Selmayr został najpierw mianowany zastępcą sekretarza generalnego na posiedzeniu Kolegium, a następnie, zaledwie kilka minut później, awansowany na sekretarza generalnego<sup>6</sup>, zaskakując wszystkich komisarzy. Ta nominacja spotkała się z ostrą krytyką ze strony Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Emily O’Reilly, i Parlamentu Europejskiego, i wywołała oskarżenia o nepotyzm.

Jego nominacja wzbudziła również obawy o zdominowaną przez Niemcy władzę wykonawczą UE<sup>7</sup> promującą interesy narodowe. Warto wspomnieć, że strategiczne stanowisko Szefa Gabinetu przy Przewodniczącym Komisji jest utrzymywane przez obywateli Niemiec od 2009 roku: Johannes Leitenberger służył od 2010 do 2014 roku w Komisji Barroso II, Martin Selmayr od 2014 do 2019 roku, a obecnie Bjorn Seibert od 2019 roku – i prawdopodobnie do 2029 roku. Wzór ten podkreśla wpływ krajów o silniejszych historycznych powiązaniach i sieciach na Zachodzie na procesy decyzyjne, jednocześnie podkreślając znaczenie polityki kadrowej UE, zwłaszcza w odniesieniu do nominacji wyższego szczebla, w kształtowaniu dynamiki władzy i rozkładu wpływów w całej Unii. Ta nierównowaga wymaga bliższego przyjrzenia się, w jaki sposób ta dynamika wpływa na państwa członkowskie, takie jak Polska i Węgry, gdzie niska reprezentacja kierownictwa wyższego szczebla w służbie cywilnej UE rodzi pytania o równość i uczciwość w ramach instytucjonalnych.

3 Amies, N. (2007, September 21). A Mandarin’s Expose. Deutsche Welle. <https://www.dw.com/en/former-eu-mandarin-spills-the-beans-on-commission-intrigue/a-2790009>.

4 European Commission. (n.d.). Managers at the European Commission. European Commission. [https://commission.europa.eu/jobs-european-commission/job-opportunities/managers-european-commission\\_en#seniormanagers](https://commission.europa.eu/jobs-european-commission/job-opportunities/managers-european-commission_en#seniormanagers).

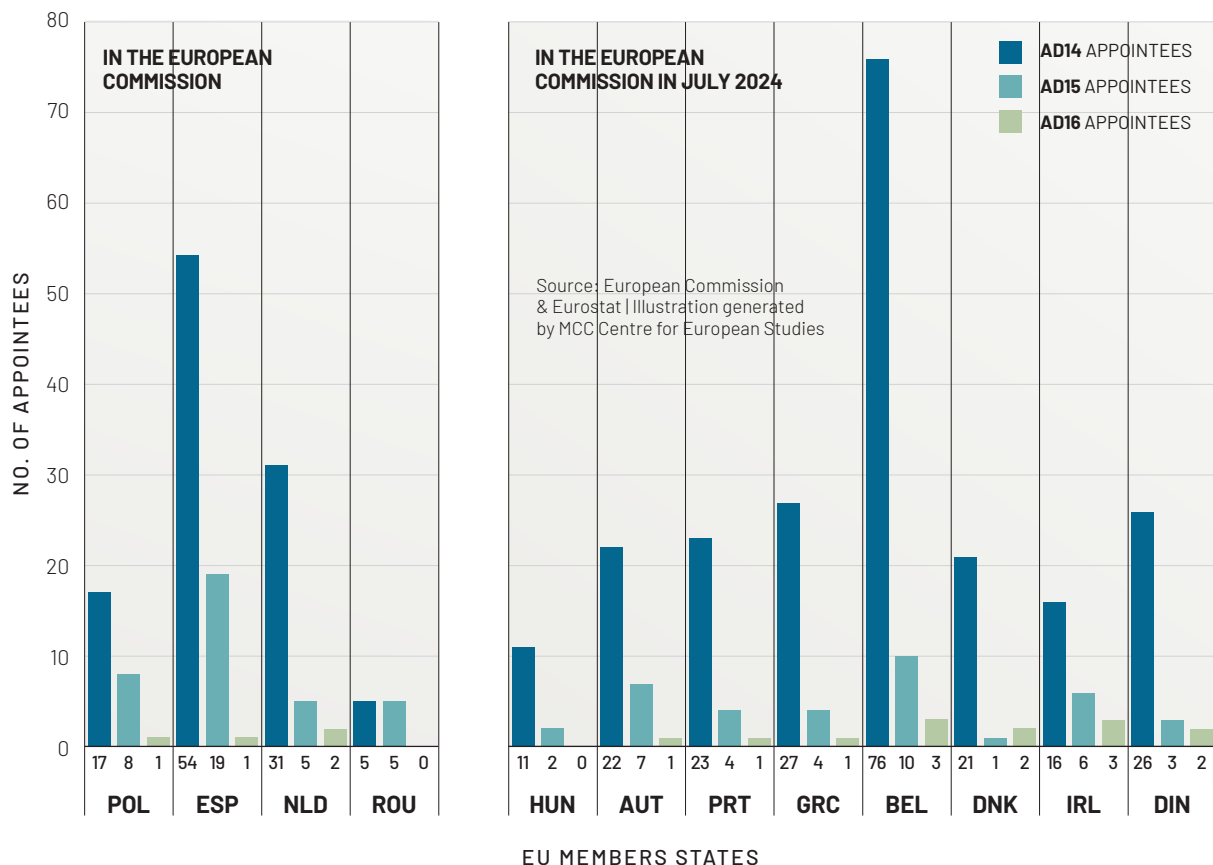
5 European Commission. (2019, July 24). European Commission appoints temporary Hors Classe Adviser in the Secretariat-General and new Head of Representation in Austria. European Commission Press Corner. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_19\\_4511](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_4511).

6 European Ombudsman. (2019, February 11). Decision in the joint inquiry in cases 488/2018/KR and 514/2018/KR on the European Commission’s appointment of a new Secretary-General. European Ombudsman. <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/109855>. Note: Moreover, an inquiry by the European Ombudsman identified four instances of maladministration in the process of his appointment.

7 Eder, F. (2019, July 06). Exclusive: Martin Selmayr to leave powerful Commission post ‘next week’. POLITICO. <https://www.politico.eu/article/martin-selmayr-to-leave-powerful-european-commission-post-next-week-secretary-general/>.

## PRZYPADKI POLSKI I WĘGIER:

FIG. 1,2 **DISTRIBUTION OF SENIOR MANAGEMENT APPOINTEES:**



Analiza reprezentacji Polski i Węgier w Komisji Europejskiej ujawnia znaczną nierównowagę. Rysunki 1 i 2 pokazują rozkład stanowisk kierowniczych wyższego szczebla w Komisji Europejskiej<sup>8</sup>. Na Rysunku 1 Polska jest przeciwstawiona z Hiszpanią, Holandią i Rumunią – krajami o podobnej wielkości populacji. Rysunek 2 przedstawia Węgry wraz z krajami o porównywalnej populacji (Austria, Portugalia, Grecja i Belgia), a także mniejsze kraje Europy Północnej i Zachodniej (Dania, Irlandia i Finlandia), które mimo to wykazują wyższą reprezentację na wysokich stanowiskach służby cywilnej.

Dane pokazują, że pomimo większej lub równoważnej populacji, Polska i Węgry są w sposób znaczący niedostatecznie reprezentowane na wysokich stanowiskach w Komisji Europejskiej. Na przykład Węgry mają tylko 13 osób mianowanych między rangami AD14 a AD15 – ani jednego wyznaczonego w AD16 – podczas gdy Polska, mimo że jest jednym z najbardziej zaludnionych krajów UE, ma tylko 26 mianowanych. W przeciwieństwie do tego, Belgia, Hiszpania i Holandia mają znacznie wyższe liczby, szczególnie na poziomie AD14, z odpowiednio 76, 54 i 31 nominacjami. Ta dysproporcja wskazuje na szerszy podział geopolityczny, w którym kraje tradycyjnie postrzegane jako część „europejskiego rdzenia”, takie jak Belgia, Hiszpania i Holandia,

<sup>8</sup> Directorate-General for Communication. (2024, July). Commission Staff: Statistical Bulletin HR - July 2024: Officials, Temporary Agents and Contract Agents by First Nationality and Grade. European Commission.  
[https://commission.europa.eu/about-european-commission/organisation-european-commission/commission-staff\\_en#hr-key-figures](https://commission.europa.eu/about-european-commission/organisation-european-commission/commission-staff_en#hr-key-figures).

są lepiej reprezentowane. Można to przypisać ich długotrwałemu członkostwu w UE i bardziej ugruntowanym sieciom wpływów, które ułatwiają płynniejszy i bardziej korzystny awans na wyższe stanowiska.

Z politycznego punktu widzenia niedostateczna reprezentacja krajów Europy Środkowej i Wschodniej, takich jak Polska, Węgry i Rumunia, przyczynia się do rosnącego poczucia pozbawienia praw wyborczych i wrażenia, że podział Wschód-Zachód jest również konsolidowany poprzez procesy HR. Ma to potencjał, aby podsyć podwójne standardy skarg wśród rządów krajowych, jeśli nie, być może, wśród niektórych wpływowych kręgów opinii publicznej. Wyzwania, przed którymi stoją te nowsze – ale już nie nowe – państwa członkowskie, potwierdzając swoje wpływy w ramach instytucjonalnych UE, podkreślają krytyczny obszar zainteresowania spójnością i sprawiedliwą reprezentacją Unii, za który obie strony mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności.

## ZWIĘKSZENIE REPREZENTACJI POLSKI I WĘGIER

Ograniczona obecność Polski i Węgier w służbie cywilnej UE wynika ze złożonej interakcji czynników, którymi musi się zająć zarówno UE, jak i odpowiednie narody. Z perspektywy dynamiki UE, tarcia polityczne i rosnące uprzedzenia ideologiczne w unijnej służbie cywilnej zniechęcają kandydatów, którzy postrzegają ją jako politycznie przekrzywioną i pozbawioną różnorodności intelektualnej, z nadmiernym naciskiem na wiedzę prawną, polityczną i ekonomiczną kosztem dziedzin takich jak nauki ścisłe i humanistyczne. Co więcej, „starsze” państwa członkowskie korzystają z ustalonych sieci i znajomości instytucjonalnej, utrzymując przewagę konkurencyjną i pogłębiając podział Wschód-Zachód już pogłębiony przez postrzeganie wyższości. Ponadto trwające spory między UE a rządami Polski i Węgier tworzą mniej przyjazne środowisko dla potencjalnych kandydatów z tych krajów. Ponadto zmiany w systemie rekrutacyjnym, które teraz skupiają się bardziej na umiejętnościach i dynamice grupy niż na wiedzy, dodają kolejną warstwę niepewności, która może zniechęcić kandydatów. Wreszcie, długoterminowa atrakcyjność Brukseli i Luksemburga jako miejsc pracy może być zmniejszona ze względu na czynniki, w tym warunki klimatyczne, bariery językowe, odległość geograficzną, różnice kulturowe i rosnące obawy dotyczące bezpieczeństwa w Brukseli.

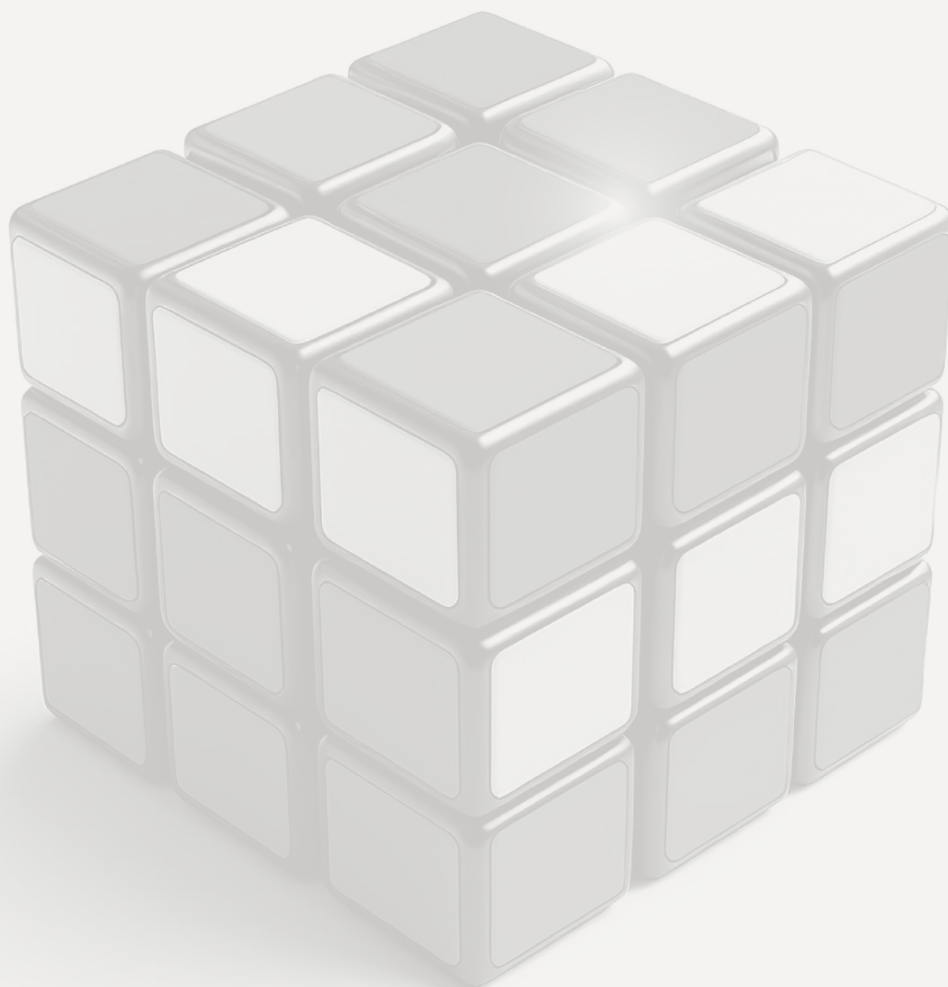
Byłoby jednak zaniedbaniem wskazywać, że niedostateczna reprezentacja Polaków i Węgrów w służbie cywilnej UE może być przypisana wyłącznie UE. Czynniki krajowe również odgrywają znaczącą rolę. Zarówno w Polsce, jak i na Węgrzech krajowa polaryzacja polityczna uniemożliwiająca wspólną koordynację w Brukseli i silne przywiązanie do ojczyzny może przyczynić się do braku entuzjazmu dla kariery w UE. Dodatkowo, kraje te mogłyby usprawnić swoje wysiłki w promowaniu możliwości kariery w UE i jasno komunikować korzyści płynące z pracy w instytucjach UE. To podwójne podejście do zajmowania się postawami krajowymi i wzmacniania strategii promocji z pewnością może pomóc zwiększyć reprezentację tych narodów.

## REKOMENDACJE

- 1 Aby uzyskać dostęp do aparatu administracyjnego UE, proponuje się następujące zalecenia:
- 2 Priorytetem jest ścisłe egzekwowanie równowagi geograficznej i reprezentacji w instytucjach UE, zwłaszcza na wyższych stanowiskach. Powinno to być głównym celem, potencjalnie nawet mając pierwszeństwo przed inicjatywami na rzecz równości płci, aby zapewnić sprawiedliwy i zróżnicowany podział wysokich stanowisk w państwach członkowskich.
- 3 Wdrożenie zdecydowanych środków, aby zapobiec upolitycznieniu nominacji wyższych służb cywilnych. Ważne jest ścisłe unikanie nepotyzmu i konfliktów interesów, aby zapewnić, że nominacje są oparte wyłącznie na zasługach i kwalifikacjach zawodowych.
- 4 Zreformowanie systemu rekrutacyjnego, aby podkreślić wiedzę i doświadczenie nad umiejętnościami i czynnikami osobowości, aby zapewnić bardziej obiektywny i sprawiedliwy proces selekcji.
- 5 Poprawienie komunikacji na temat długoterminowych perspektyw kariery dostępnych w instytucjach UE poprzez jasne określenie potencjału długowieczności zawodowej i awansu w Brukseli w celu przyciągnięcia i utrzymania najlepszych talentów z różnych państw członkowskich.
- 6 Zasadniczo prawdziwie skuteczna Unia Europejska wymaga, aby głos każdego państwa członkowskiego był nie tylko słyszany, ale także w równym stopniu reprezentowany na korytarzach, w izbach i przy stole.

# **GRUPA WYSZEHRADZKA – CZY TA WSPÓŁPRACA (JESZCZE) ISTNIEJE?**

PHD MICHAŁ DULAK



Ze względu na nieformalny i przez to elastyczny charakter Grupy Wyszehradzkiej, pytanie o to, czy współpraca w jej ramach jeszcze istnieje nigdy nie przestaje być aktualne. Nawet jeżeli zdarzały się momenty, kiedy na najwyższym szczeblu politycznym relacje były chłodne, to współpraca dobrze rozwijała się pomiędzy ministrami i parlamentarzystami czterech państw. Nigdy jednak Grupa Wyszehradzka w swojej historii nie mierzyła się z tak daleko idącymi konsekwencjami dla bezpieczeństwa każdego z jej członków. Zagrożenia płynące z wybuchu pełnoskalowej wojny w Ukrainie zamiast skonsolidować współpracę Polski, Słowacji, Czech i Węgier, mających wspólne doświadczenie opresyjnego reżimu ZSRR, wpłynęły niekorzystnie na relacje między nimi. Istnieje poważne ryzyko, że głębokie pęknięcie, które powstało pomiędzy członkami grupy na tle ich stosunku do Rosji może w przyszłości uniemożliwić powrót do dotychczasowej formuły działania Grupy Wyszehradzkiej.

## **HISTORIA I CO Z NIEJ WYNIKA DLA WSPÓŁCZESNEJ ROLI GRUPY WYSZEHRADZKIEJ**

Ideę współpracy państw w regionie Europy Środkowej po epoce komunizmu zaproponował ówczesny prezydent Czechosłowacji Václav Havel podczas przemówienia w Sejmie RP 25 stycznia 1990 r. Powiedział on wówczas: „Po raz pierwszy w historii mamy prawdziwą okazję, aby wypełnić wielką próżnię polityczną, która pojawiła się w Europie Środkowej po upadku Imperium Habsburgów, czymś naprawdę znaczącym. Mamy okazję przekształcić Europę Środkową z tego, co było głównie zjawiskiem historycznym i duchowym, w zjawisko polityczne. (...) Mamy do zaoferowania duchowe i moralne impulsy, odważne inicjatywy pokojowe, niewykorzystany potencjał twórczy i szczególnie etos stworzony przez naszą świeżo zdobytą wolność”<sup>1</sup>. Jednak mimo prób głębszego uzasadnienia dla istnienia wspólnoty kilku państw w tej części kontynentu, cel ich współpracy od początku był bardzo utylitarny. Widać to było już w samym tytule deklaracji podpisanej w Wyszehradzie 15 lutego 1991 r. – Deklaracja o współpracy Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej, Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Węgierskiej w dążeniu do integracji europejskiej. Ambicje włączenia w struktury polityczne, gospodarcze i obronne Zachodu, które tam wyrażono udało się zrealizować. Cztery państwa stały się członkami NATO (w 1999 r. Polska, Czechy i Węgry, zaś w 2004 r. Słowacja) i przede wszystkim Unii Europejskiej. Z dniem 1 maja 2004 r. zgaś więc główny motor napędzający Grupę Wyszehradzką. Nowy silnik współpracy uruchomić miała Deklaracja Wyszehradzka podpisana przez premierów w Kromieryżu kilkanaście dni później – 12 maja 2004 r. Zgodzono się wówczas, że kraje Grupy Wyszehradzkiej będą nadal koncentrować się na działaniach i inicjatywach regionalnych mających na celu wzmocnienie tożsamości regionu Europy Środkowej. Od tego momentu współpraca opierała się na konkretnych projektach, zachowując jednocześnie swój elastyczny i otwarty charakter. Sprzyjały temu przede wszystkim działania ustanowione w 2000 r. Funduszu Wyszehradzkiego (jedyna formalna instytucja

<sup>1</sup> Tłumaczenie własne na podstawie, Address given by Vaclav Havel to the Polish Sejm and Senate (Warsaw, 25 January 1990), [https://www.cvce.eu/en/obj/address\\_given\\_by\\_vaclav\\_havel\\_to\\_the\\_polish\\_sejm\\_and\\_senate\\_warsaw\\_25\\_january\\_1990-en-d639c9ab-79ce-41d9-8767-4a9bd804ec35.html](https://www.cvce.eu/en/obj/address_given_by_vaclav_havel_to_the_polish_sejm_and_senate_warsaw_25_january_1990-en-d639c9ab-79ce-41d9-8767-4a9bd804ec35.html)



grupy). W jego ramach rozwijała się także współpraca projektowa w formacie V4+, czyli angażująca kraje z Bałkanów Zachodnich, Partnerstwa Wschodniego, ale także Japonię, Koreę Południową i Izrael.

Jednak w warunkach członkostwa unijnego, gdzie każdy z krajów realizuje własne interesy narodowe, formuła nieformalnego porozumienia politycznego czterech państw spowodowała, że Grupa Wyszehradzka nie odznaczała się już tak wysoką użytecznością jak wcześniej. Dlatego też w dwudziestą rocznicę powołania Grupy Wyszehradzkiej zdecydowano się doprecyzować zakres współpracy Polski, Słowacji, Czech i Węgier w Unii Europejskiej. W 2011 r. w Deklaracji Bratysławskiej wymieniono ważne obszary wspólnego zainteresowania czterech państwa takie jak m.in. europejskie bezpieczeństwo energetyczne, infrastruktura transportowa, rozwijanie czterech swobód wspólnego rynku unijnego, głębsza współpraca grupy w ramach WPZiB, wspieranie dążeń integracyjnych i ambicji euro-atlantyckich państw Partnerstwa Wschodniego oraz Bałkanów Zachodnich oraz działanie na rzecz komplementarności pomiędzy EU a NATO.

Od 2004 r. Grupa Wyszehradzka stała się więc forum politycznych konsultacji, których celem jest uzgadnianie stanowisk głównie w sprawach unijnych. Należy przy tym zaznaczyć, że w praktyce owe stanowiska dotyczą tylko tych tematów, w których Polska, Słowacja, Czechy i Węgry mają wspólne interesy. Szukając analogii z codziennego życia, która obrazowałaby czym Grupa Wyszehradzka jest, porównać możemy ją do wiosłarskiej czwórki podwójnej. Jest to czteroosobowa łódź, w której każdy z członków załogi operuje dwoma wiosłami. Jeżeli każdy wiosłuje w jednolity sposób, wówczas cała ekipa posuwa się w jednym kierunku. Jeżeli zaś chociaż jeden z członków nie wiosłuje lub wykonuje ruchy wiosłami przeciwne do pozostałych, wtedy łódka nie jest w stanie płynąć w żadnym kierunku. Co jednak ważne w takiej sytuacji nie przewraca się, ale nie spełnia zadania, do którego ją zbudowano.

## DYNAMIKA WSPÓŁPRACY OSTATNICH LAT

Aby zobaczyć, czy zaproponowana po 2004 r. formuła działania Grupy Wyszehradzkiej okazała się skuteczna, warto dokonać bilansu jej sukcesów i porażek w ostatnich latach.

Z pewnością sukcesem jest działalność Funduszu Wyszehradzkiego, co do którego nie ma różnicy zdań wśród Polski, Czech, Słowacji i Węgier. Po tym jak premierzy w 2021 r. zdecydowali się zwiększyć o 2 mln euro rocznie budżet funduszu, dzisiaj dysponuje on kwotą 10 mln euro, która przeznaczana jest na projekt społeczne, w tym ostatnio także na pomoc uchodźcom z Ukrainy. W listopadzie 2023 r. prezydenci państw Grupy Wyszehradzkiej zgodzili się wspólnie, że zasadne jest jeszcze zwiększyć donacje państw członkowskich<sup>2</sup>.

Kolejnym wymiernym sukcesem, tym razem w dziedzinie bezpieczeństwa, było sformowanie Wyszehradzkiej Grupy Bojowej. Formacja taka pozwala na poprawę koordynacji w dziedzinie obronności między państwami uczestniczącymi, a także zwiększenie interoperacyjności ich sił zbrojnych. Dotychczas Wyszehradzka Grupa Bojowa, pod dowództwem Polski, pełniła sześciomiesięczny dyżur trzykrotnie – w 2016 r., w 2019 r. i 2023 r. W ostatnim przypadku, już w czasie trwania wojny w Ukrainie, w grupie bojowej oprócz Polski, Czech, Słowacji i Węgier uczestniczyły także Litwa, Łotwa i Chorwacja.

Podczas kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w 2015 i 2016 r. państwa Grupy Wyszehradzkiej jednomyślnie sprzeciwiły się obowiązkowemu mechanizmowi przyjmowania uchodźców, który zaproponowała Komisja Europejska. Udało się to nawet, pomimo że Słowacja i Czechy przyjęły wówczas niewielkie grupy

2 B. Bodalska, V4 zwiększy fundusz wyszehradzki?, euractiv.pl, 23 listopada 2023 r., <https://www.euractiv.pl/section/grupa-wyszehradzka/news/v4-zwiekszy-fundusz-wyszehradzki/>

uchodźców zgodnie z mechanizmem relokacji i przesiedleń. W efekcie do dzisiaj państwa grupy starają się koordynować jednolite stanowisko wobec unijnej polityki migracyjnej.

Przy tych wszystkich sukcesach, wydaje się jednak, że Grupa Wyszehradzka nie była w stanie wypracować wspólnego stanowiska w kwestiach o znacznie większym politycznym znaczeniu. Po pierwsze, nie udało się w ramach grupy uzgodnić takiego rozwiązania, które zwiększyłoby bezpieczeństwo energetyczne wszystkich państw regionu. Z okazji do dywersyfikacji dostaw gazu i ropy, która powstała po ataku Rosji na Ukrainę skorzystały tylko Polska i Czechy. Węgry i Słowacja, które wciąż są najbardziej uzależnione od rosyjskich surowców energetycznych, stają dzisiaj przed ogromnym problemem w związku z ograniczeniem tranzytu surowców przez Ukrainę do końca 2024 r. Sytuacja stała się na tyle nerwowa, że premier i minister spraw zagranicznych Węgier publicznie oskarżyli Polskę o hipokryzję<sup>3</sup>.

Drugim obszarem, gdzie Grupa Wyszehradzka nie wykazała się efektywnością jest brak uzgodnionego wspólnego stanowiska wobec przyszłości integracji europejskiej. Punktowa zgoda w odniesieniu do niektórych polityk (np. migracyjnej, czy pogłębienia wspólnego rynku) nie stanowi konkretnego planu reformy Unii Europejskiej, który mogłyby realizować państwa grupy w ramach swoich krajowych polityk europejskich. Najlepszym dowodem na porażkę w tym zakresie jest to, że nawet deklaratywnie bliskie sobie Prawo i Sprawiedliwość i Fidesz jeżeli chodzi o stanowisko wobec UE, po ostatnich wyborach do Parlamentu Europejskiego nie zawiązały ze sobą współpracy w ramach jednej grupy politycznej.

## **DLACZEGO WOJNA JEST NAJWAŻNIEJSZYM SPRAWDZIANEM DLA GRUPY WYSZEHRADZKIEJ?**

Przed wybuchem pełnoskalowej wojny w Ukrainie normalną praktyką były częste, nawet nieformalne, spotkania premierów na przykład przed posiedzeniami Rady Europejskiej, na których koordynowano stanowiska państw Grupy Wyszehradzkiej w sprawach unijnych. Często spotykali się też ministrowie, czy przewodniczący parlamentów. Od 24 lutego 2022 r. do chwili obecnej (30 miesięcy wojny) premierzy Polski, Słowacji, Czech i Węgier spotkali się tylko czterokrotnie<sup>4</sup>. Ograniczono także liczbę spotkań na szczeblu ministrów, którzy jeszcze za prezydentury słowackiej w Grupie Wyszehradzkiej (lipiec 2022–czerwiec 2023) spotkali się osiem razy. W 2022 r. odwołano zaplanowane na 25 listopada spotkanie przewodniczących parlamentów, gdyż Czechy i Polska zapowiedziały, że nie wezmą w nim udziału ze względu na opóźnianie przez Viktora Orbana przyjmowania sankcji na Rosję<sup>5</sup>. W efekcie obniżony został poziom polityczny spotkań, które coraz częściej odbywały się na szczeblu wiceministrów lub komisji parlamentarnych. Skutek tych działań widoczny jest w liczbie przyjmowanych w Grupie Wyszehradzkiej wspólnych deklaracji, konkluzji i stanowisk. Po 24 lutego 2022 r. przyjęto ich 12, podczas gdy w całym 2021 r. tego typu dokumentów było 31. Co ważne, po rozpoczęciu wojny częściej ograniczano się to formułowania po spotkaniach ogólnych konkluzji czy komunikatów, niż pociągających za sobą konkretne zobowiązania wspólnych stanowisk bądź deklaracji.

Analiza treści tych dokumentów wskazuje, że nie dotykano fundamentalnych dla przyszłości Grupy Wyszehradzkiej kwestii bezpieczeństwa regionalnego. Starano się raczej znaleźć jeszcze takie obszary, w których można było osiągnąć wspólne zdanie. Dlatego po 24 lutego 2022 r. częściej podnoszone były wątki sprzeciwu państw V4 wobec polityki migracyjnej UE, walki z zagrożeniami hybrydowymi, w tym z dezinformacją, czy konsekwencji gospodarczych i humanitarnych wojny w Ukrainie.

3 Hungarian foreign minister accuses Poland of hypocrisy, Polska Agencja Prasowa, 29 lipca 2024 r., <https://www.pap.pl/en/news/hungarian-foreign-minister-accuses-poland-hypocrisy>

4 27.02.2024, 26.01.2023, 24.01.2022, 8.03.2022

5 V4 meeting pulled as Polish, Czech speakers object to Hungary's proximity to Russia, Central European Times, 20 listopada 2022 r., <https://centraleuropeantimes.com/2022/11/v4-meeting-pulled-as-polish-czech-speakers-object-to-hungarys-closeness-to-russia/>

Skalę uwiadu współpracy pomiędzy Polską, Czechami, Słowacją i Węgrami pokazuje kalendarium oraz repozytorium dokumentów dostępne na oficjalnej stronie Grupy Wyszehradzkiej. W obu przypadkach informowanie o efektach współpracy w grupie kończy się na połowie 2023 r., a więc w momencie rozpoczęcia prezydentury czeskiej. Dzisiaj polska polityka zagraniczna w regionie skupia się na odbudowie współpracy w ramach Trójkąta Weimarskiego. Czechy zaś, jeszcze przed spotkaniem premierów w lutym 2024 r. wyraźnie zadeklarowały, że aby dalsza współpraca miała sens, musi ona przynosić konkretne rezultaty<sup>6</sup>.

Podziały pomiędzy państwami Grupy Wyszehradzkiej, które uwypukliły się na tle stosunku do Rosji i wojny w Ukrainie nie znikną nawet po jej zakończeniu. Nie wydaje się jednak prawdopodobne, że w krótkim okresie przywódcy Polski, Słowacji, Czech i Węgier zdecydują się na radykalny krok całkowitej rezygnacji z formatu Grupy Wyszehradzkiej. Współpraca będzie podtrzymywana na niskim poziomie politycznym i wokół niekontrowersyjnych, acz politycznie mało znaczących kwestii, co pokazują ostatnie dwa lata. Polska prezydentura w Grupie Wyszehradzkiej, która rozpoczęła się 1 lipca 2024 r. nic w tej sytuacji nie zmieni, a wręcz utrwali minimalistyczny w środkach i okrojony tematycznie model współpracy wyszehradzkiej, który widzimy od czasu wybuchu ataku Rosji na Ukrainę.

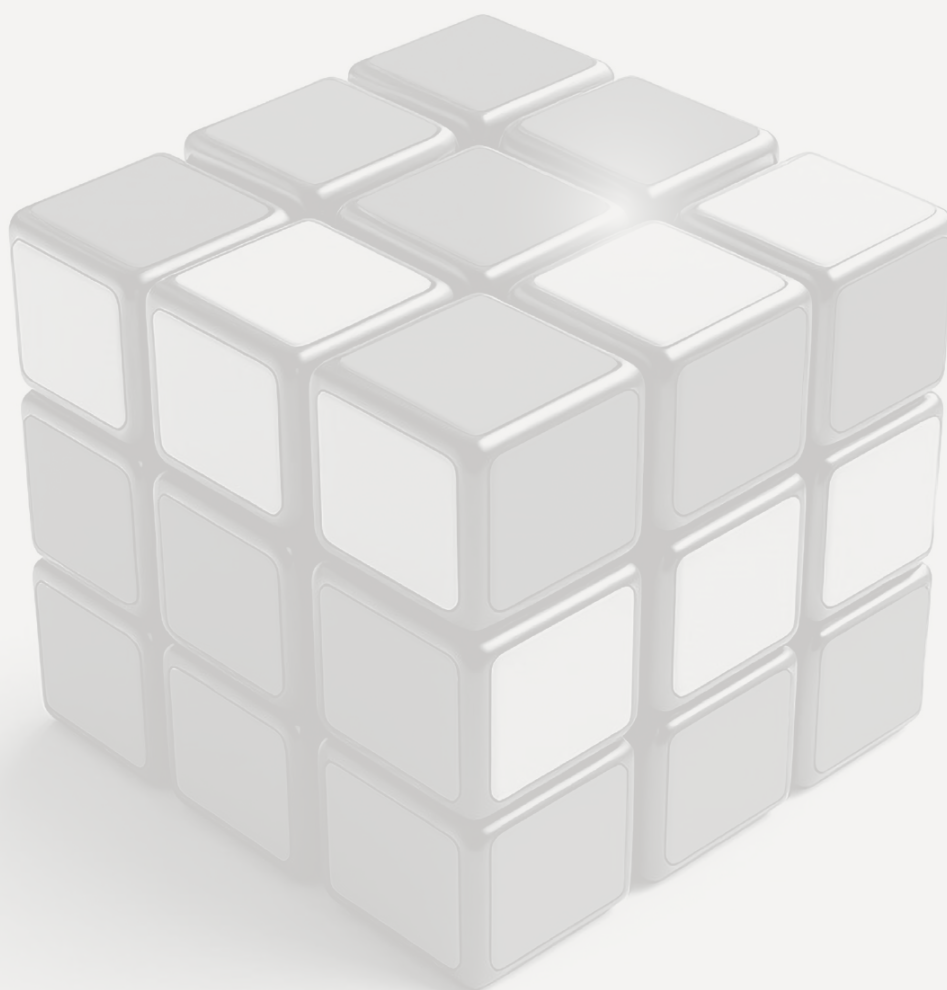
## REKOMENDACJE

- 1 Należy organizować seminaria, konferencje i dyskusje z ekspertami z Węgier oraz Słowacji, aby przedstawiać podparte faktami argumenty za konsekwencjami jakie niesie ze sobą imperialna polityka Rosji w naszym regionie Europy.
- 2 Wypracowana dotychczas współpraca pomiędzy organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, światem nauki, ekspertami, urzędnikami czy parlamentarzystami stanowi ważny kanał komunikacji w sprawach istotnych dla regionu. Należy dążyć do utrzymania tych kanałów współpracy, nawet pomimo konfliktu politycznego na najwyższym szczeblu politycznym.
- 3 Narzędziem dającym szerokie możliwości kontaktów oraz podnoszenia różnorodnych tematów, które można elastycznie dostosować do aktualnych potrzeb państw Grupy Wyszehradzkiej, niezależnie od konfiguracji politycznych w innych państwach, jest współpraca parlamentarna. W związku tym, w czasie polskiego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej, wymiarowi parlamentarnemu współpracy regionalnej powinno zostać nadane większe znaczenie.

6 A. Zachová, Visegrad leaders meeting would not bring results, says Czech PM, euractiv.com, 15 stycznia 2024 r., <https://www.euractiv.com/section/politics/news/visegrad-leaders-meeting-would-not-bring-results-says-czech-pm/>

# **GRUPA WYSZEHRADZKA – CZY TA WSPÓŁPRACA (JESZCZE) ISTNIEJE? JAKIE SĄ WSPÓLNE INTERESY POLAKÓW I WĘGRÓW W V4?**

CSILLA VARGA



**Grupa Wyszehradzka jako regionalny sojusz czterech państw Europy Środkowej, Czech, Węgier, Polski i Słowacji, zdefiniowała się jako współpraca reprezentująca i promująca interesy regionu w Europie i poza nią. W 2004 roku Grupa Wyszehradzka osiągnęła jeden ze swoich głównych celów, stając się członkami UE i NATO. W ślad za tym krokiem, współpraca dotyczyła wielu różnych kwestii, począwszy od obszarów gospodarczych, a skończywszy na współpracy z Unią Europejską. Jednak po dziesięcioleciach współpracy na pierwszy plan wysunęły się rozbieżne poglądy między niektórymi państwami a V4 w ogóle, a ostatnio wydaje się, że „wspólna praca” i reprezentowanie poglądów wymienionych państw Europy Środkowej jest bardziej teoretyczne niż praktyczne. Ten krótki przegląd jest próbą odpowiedzi na pytanie, czy współpraca w V4 – zwłaszcza między Węgrami a Polską – nadal istnieje i sformułowania kilku rekomendacji, w jaki sposób można usprawnić jej pracę.**

## WPROWADZENIE

Grupa Wyszehradzka, której nazwa pochodzi od węgierskiego miasta Wyszehrad, w którym w 1335 r. odbyło się spotkanie na szczycie królów Węgier, Polski i Czech, pierwotnie miała na celu rozstrzygnięcie sporów oraz zapoczątkowanie współpracy gospodarczej i politycznej. Po zmaganiach XX wieku, w tym dziesięcioleciach pod niechcianymi wpływami Związku Radzieckiego, kraje Grupy Wyszehradzkiej zdecydowały się w 1991 r. na znalezienie nowych form współpracy politycznej, gospodarczej i kulturalnej, wyrażając wspólny zamiar stania się częścią wspólnot europejskich i transatlantyckich, który stał się rzeczywistością dla wszystkich czterech krajów w 2004 r<sup>1</sup>.

Stawiając czoła wyzwaniom regionalnym, takim jak migracja, bezpieczeństwo i rozwój gospodarczy, oraz opowiadając się za swoimi wspólnymi interesami w ramach Unii Europejskiej, Grupa Wyszehradzka w pierwszej fazie po jej powstaniu może być scharakteryzowana jako udana współpraca w Europie. Powodem jej względnego sukcesu było i mogło być to, że w pojedynkę te cztery kraje można było łatwo zignorować w przeciwieństwie do Niemiec i Francji, ale zjednoczone, reprezentujące prawie 65 milionów obywateli, kształtowały politykę europejską w różnych dziedzinach, takich jak imigracja, rolnictwo, a nawet polityka zagraniczna.

W ramach współpracy gospodarczej wszystkie kraje skorzystały ze zwiększonych możliwości handlowych i inwestycyjnych, wspierając wzrost gospodarczy i rozwój regionalny. Wspólne dziedzictwo kulturowe i historia między państwami stanowiły potężną podstawę, która na początku stanowiła bazę dla współpracy, sprzyjającą wzajemnemu zrozumieniu i synergii w zakresie edukacji, języka i wymiany kulturalnej. Cztery państwa, po ustanowieniu V4, priorytetowo potraktowały bezpieczeństwo regionalne, szczególnie w kontekście NATO, i współpracowały w zakresie strategii obronnych w celu przeciwdziałania wspólnym zagrożeniom. Należy również podkreślić, że współpraca polityczna państw początkowo obejmowała

1 Oficjalna strona prezydencji węgierskiej w Grupie Wyszehradzkiej 2021/2022: <https://v4.mfa.gov.hu/page/visegrad-cooperation>

zbieżne interesy polityczne, zwłaszcza w zakresie polityki UE, migracji i suwerenności, opowiadając się za interesami narodowymi w szerszym kontekście europejskim, jednak te wspólne linie polityczne uległy zasadniczej zmianie, głównie w ostatnich latach. Oprócz tego, bezpieczeństwo energetyczne, obejmujące współpracę w zakresie dywersyfikacji źródeł energii i projektów infrastrukturalnych, takich jak rurociągi i sieci energetyczne, było również wspólnym celem V4 zwiększającym niezależność energetyczną, podobnie jak stabilność regionalna regionu. Państwa V4 dążyły do utrzymania stabilności w Europie Środkowej i sąsiednich regionach, zajmując się takimi kwestiami jak praworządność i demokracja<sup>2</sup>.

Jednak już od początku współpracy pojawiły się między nimi pewne wyzwania i różnice, zwłaszcza w kwestiach takich jak praworządność, wartości demokratyczne i reakcje na politykę UE. Grupa Wyszehradzka od momentu powstania organizowała i odbywa regularne szczyty i spotkania mające na celu utrzymanie i rozwijanie wspólnych wysiłków, a także ustanowiła system rotacyjnej prezydencji, w ramach którego jedno z państw pełni zadania prezydencji przez rok.

## RELACJE POLSKI I WĘGIER W V4

W ciągu ostatnich dekad współpracy w V4 można było zaobserwować, że choć Polska i Węgry miały wiele wspólnych interesów w ramach Grupy, to jednak w ostatnich latach coraz bardziej uwydatniały się różnice w ich priorytetach i podejściach. Często jednak uważa się, że główną linią podziału w ich stosunkach była niedawna wojna ukraińsko-rosyjska, która rozpoczęła się w 2022 r., można również wspomnieć o innych kwestiach braku porozumienia, w których kraje podążają różnymi liniami politycznymi.

Jeśli chodzi o stosunki z UE, Polska generalnie dąży do silnej obecności i wpływów UE, koncentrując się na utrzymaniu korzystnych stosunków z Europą Zachodnią, szczególnie w obszarze współpracy gospodarczej i sojuszu politycznego. Węgry reprezentują bardziej nacjonalistyczne stanowisko, często przedkładając suwerenność nad regulacje UE, a czasami sprzeciwiając się instytucjom europejskim w kwestiach takich jak migracja i praworządność. Oba kraje spotykają się jednak z krytyką ze strony UE za reformy sądownictwa postrzegane jako podważające niezależność sądownictwa i instytucje demokratyczne, a odpowiedzi państw na tę krytykę są różne. Podczas gdy polski rząd był i jest bardziej asertywny w obronie swoich reform, Węgry mają bardziej ugruntowaną narrację obrony swojej polityki jako części tożsamości narodowej i suwerenności, często przedstawiając ją jako walkę kulturową i ideologiczną.

Migracja, głównie po rozpoczęciu wojny między Ukrainą a Rosją od 2022 r., stała się jedną z głównych różnic i nieporozumień między oboma państwami. Polska wykazała gotowość do przyjęcia uchodźców z Ukrainy, kładąc nacisk na pomoc humanitarną, zachowując przy tym rygorystyczne stanowisko wobec imigracji z innych regionów. Węgry reprezentują twarde stanowisko wobec imigracji, koncentrując się na bezpieczeństwie granic i sprzeciwiając się unijnym kwotom relokacji, co czasami kłóci się z podejściem Polski do kryzysów humanitarnych. Nie tylko więc Węgry i Polska, ale całe ugrupowanie V4 po rozpoczęciu wojny na Ukrainie się rozpadło. Z jednej strony Czechy i Polska, jako dwaj najzagorzalsi zwolennicy Kijowa pod względem wsparcia politycznego i wojskowego, opowiadają się za jeszcze większymi i szybszymi dostawami broni do tego kraju. Z drugiej strony Węgry i Słowacja odmawiają wysłania broni na Ukrainę i opowiadają się za znaczeniem pokoju. Zwłaszcza Węgry rozwinęły wyraźną politykę rozładunku sankcji nałożonych na Rosję, kwestionowania integracji Ukrainy z UE i w pewnym momencie blokowania pomocy UE dla Kijowa<sup>3</sup>. Celem Węgier jest utrzymanie pokoju we wszystkich okolicznościach, który nie może być zrealizowany przy wysłaniu wojsk na Ukrainę. Zdaniem wielu ekspertów, przy braku istotnej

2 Zobacz cele V4 w Deklaracjach Wyszehradzkich dostępne na oficjalnej stronie Grupy Wyszehradzkiej: <https://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations>

3 Zobacz na przykład: RadioFreeEurope: Grupa Wyszehradzka: Kiedy 2 + 2 nie równa się 4, 27 lutego 2024 r.: <https://www.rferl.org/a/visegrad-hungary-poland-czech-slovakia-disunity/32837670.html>



zmiany w polityce Węgier, która jest w tym momencie wysoce mało prawdopodobna, jedność V4 pozostanie w strzępach w dającej się przewidzieć przyszłości.

Kolejną istotną różnicą między oboma krajami jest ich ukierunkowanie gospodarcze, ponieważ dla Polski rozwój gospodarczy, relacje handlowe i projekty infrastrukturalne fundusze unijne, a także poszukiwanie partnerstw z państwami zachodnimi należą do głównych priorytetów politycznych, Węgry – oprócz tego – dążą również do unikalnych partnerstw z krajami spoza UE i kładą nacisk na bardziej nacjonalistyczną agendę gospodarczą. Wreszcie, co nie mniej ważne, linie polityczne obu państw wobec Rosji również pokazują odmienny obraz: Polska generalnie postrzega Rosję jako główne zagrożenie, opowiadając się za zdecydowanym stanowiskiem wobec rosyjskich wpływów i dążąc do ściślejszego sojuszu z NATO. Węgry natomiast utrzymują bardziej koncyliacyjne podejście wobec Rosji, często podkreślając znaczenie relacji gospodarczych i współpracy energetycznej z Rosją, co prowadzi do napięć przy bardziej zaostrożnym stanowisku Polski. Można zatem z całą pewnością i w dużym skrócie stwierdzić, że stanowisko Węgier wobec Moskwy od wiosny 2022 r. znacząco pogorszyło relacje z Warszawą. Dla Polski prorosyjska postawa Orbána była nie do przyjęcia, a rosyjska agresja była traktowana jako fundamentalne zagrożenie, znacznie bardziej niebezpieczne niż jakiegokolwiek twierdzenia płynące z Brukseli. Relacje między Warszawą a Budapesztem gwałtownie się pogarszały, a te odmienne i sprzeczne poglądy kładą się cieniem m.in. na ogólnej aktywności V4.

## WSPÓŁPRACA CZY TYLKO PEWNA TOLERANCJA MIĘDZY WĘGRAMI A POLSKĄ?

Prawdopodobnie to drugie. Kraje jednak coraz częściej i otwarcie krytykują się nawzajem. Jak już podkreślono, różnice są obecnie bardziej widoczne raczej niż współpraca. Oprócz powyższego, jako kluczowo ważny dodatkowy aspekt należy zauważyć, że wybory w Polsce w październiku 2023 r. przyniosły również systematyczne zmiany w polskiej polityce, wraz z dojściem do władzy byłych partii opozycyjnych do wieloletniego, populistycznego, konserwatywnego rządu PiS. Nowy centrowy rząd, kierowany przez byłego premiera Donalda Tuska, natychmiast rozpoczął program „de-PiS-ifikacji” mediów, sądów i gospodarki w kraju, starając się przywrócić kraj do normatywnej zgodności ze standardami UE.<sup>4</sup> W ten sposób nowe polskie kierownictwo jeszcze bardziej odsunęło się od pewnych poglądów Budapesztu, które pokrótce wyjaśniono powyżej.

Nie tylko między Budapesztem a Warszawą, ale w V4 rozwinęły się dwa obozy, ogólnie rzecz biorąc, o których wspomniano, jeśli chodzi o ich poglądy na wojnę rosyjsko-ukraińską, a także w związku z innymi kwestiami. Z jednej strony Słowacja i Węgry reprezentują niemal te same opinie, premier Słowacji Robert Fico i Viktor Orbán trzymają się swojej prorosyjskiej retoryki. Z drugiej strony Czechy i Polska wspierają Ukrainę w wojnie, m.in. przy zakupie dla Ukrainy do 800 tys. pocisków artyleryjskich od dostawców spoza Europy. Jeśli chodzi o inne tematy, można również stwierdzić, że Praga i Warszawa często promują zachodnie wysiłki, poglądy i linie polityczne. Z kolei Bratysława i Budapeszt należą do mniejszości państw członkowskich, często stojących w opozycji do poglądów Brukseli i otwarcie stojących po stronie Moskwy. W związku z tym jedność V4 nie jest obecnie w stanie pokazać krótkoterminowych perspektyw znaczącej współpracy. Podsumowując, wraz z wybuchem wojny na Ukrainie, współpraca między krajami Grupy Wyszehradzkiej utknęła w martwym punkcie, a najbardziej znaczący podział powstał między Polską a Węgrami. Jest wysoce prawdopodobne, że w nadchodzącym okresie sukces formatu będzie w dużej mierze zależał od sposobów i kwestii współpracy Donalda Tuska i Viktora Orbána, co będzie miało również duży wpływ na sukces Europy Środkowej w obronie i promowaniu interesów regionu.

4 Robert Beck: Czwórka Wyszehradzka: brak jedności w Europie Środkowej, 23 lutego 2024 r., Instytut Badań nad Polityką Zagraniczną: <https://www.fpri.org/article/2024/02/the-visegrad-four-disunity-in-central-europe/>.



## WNIOSKI I REKOMENDACJE DOTYCZĄCE POPRAWY STOSUNKÓW DWUSTRONNYCH

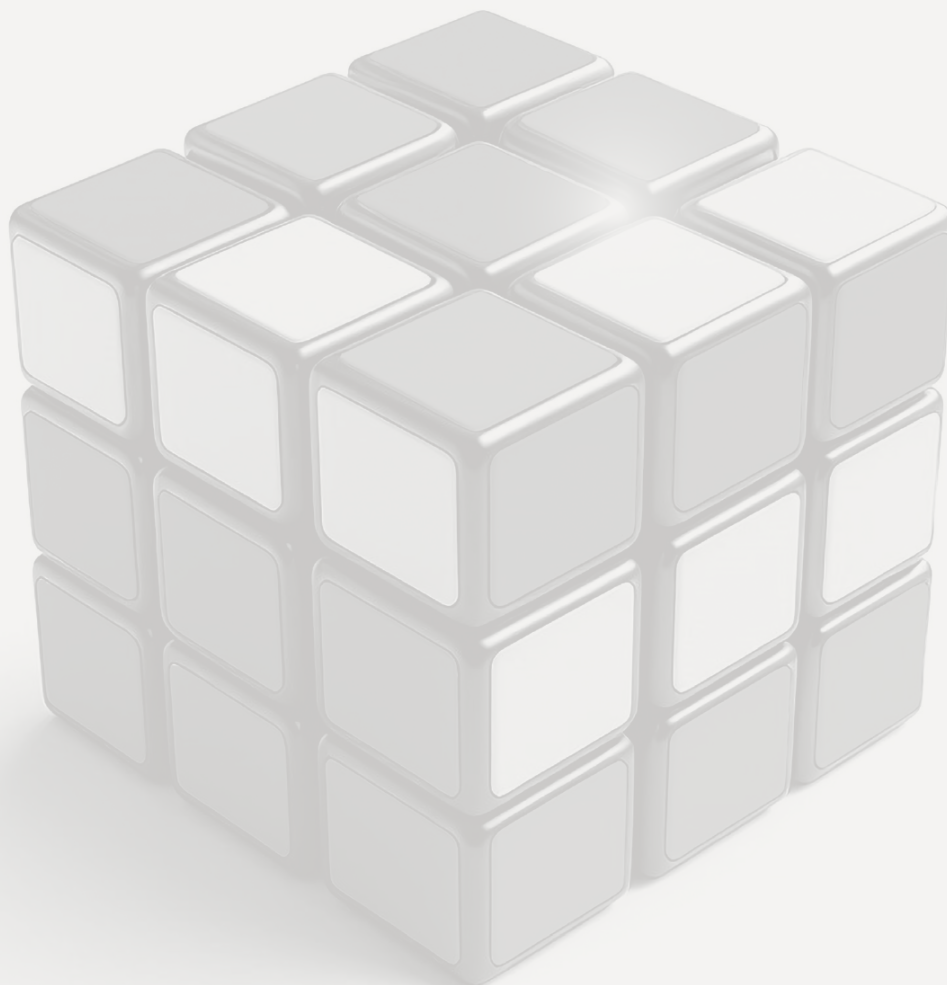
Jak pokrótce wyjaśniono powyżej, V4 jako kooperacja nadal istnieje, jednak obecnie stała się bardziej formalnym sojuszem, w którym cztery państwa są podzielone na dwie grupy. Spory wysunęły się na pierwszy plan przede wszystkim po wybuchu trwającej wojny rosyjsko-ukraińskiej, a także po wyborach w Polsce w październiku 2023 r., które doprowadziły do zasadniczych różnic w kursach obu przywódców politycznych. Mimo konfliktów i różnic w poglądach, V4 formalnie istnieje, ale ich współpraca powinna być w przyszłości bardziej efektywna i praktyczna. Nie można pominąć faktu, że V4 od momentu powstania przyniosła ze sobą znaczące rezultaty dla państw członkowskich, a w przeszłości mogła skutecznie reprezentować interesy tych czterech państw w Europie. Możliwość egzekwowania swoich interesów jest potężnym narzędziem, którego nie można w przyszłości pozostawić w tyle i zaniedbać, jednak współpraca w V4 powinna zostać zreformowana i zbudowana na nowych fundamentach.

Jako praktyczne rekomendacje dla Grupy Wyszehradzkiej, a także współpracy między Węgrami a Polską, mogłyby zostać zrealizowane następujące kroki, cele:

- 1 Państwa i V4 powinny kontynuować współpracę w tych obszarach, które są nieco „bardziej neutralne” lub pozbawione sprzecznych opinii, takich jak niektóre kwestie gospodarcze, kultura, nauka, infrastruktura, biznes itp., a które reprezentują interesy wszystkich państw V4 w UE;
- 2 Pomimo różnic w poglądach na „ważne kwestie polityczne”, również w przyszłości powinny odbywać się spotkania dwustronne i spotkania V4 w celu podjęcia próby pogodzenia interesów, podsumowania problemów, a przede wszystkim dla utrzymania wzajemnych stosunków;
- 3 Omawianie motywacji stojących za ich polityką i decyzjami w celu znalezienia wspólnego zrozumienia, które prowadzi do bardziej udanej współpracy.

# **MIĘDZY SUWERENNOŚCIĄ A SOLIDARNOŚCIĄ (?) MECHANIZM RELOKACJI W UNIJNEJ POLITYCE AZYLOWEJ**

PHD SYLWIA MAZUR



Unia Europejskiej często jest analizowana przez pryzmat dotyczących ją kryzysów. Pomimo ich mnogości (polikryzys) i częstotliwości występowania (permakryzys) żaden z nich nie był tak głęboki jak kryzys migracyjny, którego punkt kulminacyjny nastąpił w 2015 r. O „kryzysie integracji europejskiej” i nowym uskoku wewnątrz UE zaczęto jednak mówić nie z powodu presji migracyjnej na systemy azylowe poszczególnych państw członkowskich, lecz z powodu niemożności wspólnego wypracowania efektywnego rozwiązania na poziomie europejskim. Najwięcej kontrowersji wzbudził mechanizm tymczasowej relokacji, który według niektórych stanowił naruszenie zasady prawa międzynarodowego do decydowania o tym kto może wjechać oraz przebywać na terytorium danego państwa. Reforma Wspólnego europejskiego systemu azylowego wprowadza trwały mechanizm relokacji, który będzie mógł zostać użyty od 1 lipca 2026 r. i to właśnie do niego odnoszą się zamieszczone na końcu rekomendacje.

## DEFINICJA RELOKACJI

W kontekście unijnym relokacja to proces, w którym beneficjenci ochrony międzynarodowej (uchodźcy w świetle Konwencji dotyczącej statusu uchodźcy<sup>1</sup> lub beneficjenci ochrony subsydiarnej) są relokowani do innego państwa członkowskiego, w którym otrzymają podobną ochronę; lub sytuacja, w której osoby, które złożyły wniosek o taką ochronę są relokowane z państwa właściwego do rozpatrzenia ich wniosku do innego państwa członkowskiego gdzie ich wniosek zostanie rozpatrzony. Relokacja różni się od przesiedlenia, w którym to transfer osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową odbywa się z terytorium państwa trzeciego do państwa członkowskiego UE na prośbę Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców. Obszarem zainteresowania poniższego tekstu jest wyłącznie relokacja, która w swym założeniu jest unijnym mechanizmem służącym dzieleniu się odpowiedzialnością/solidarnością w sytuacji, w której „państwa członkowskie pierwszej linii” mierzą się z niekontrolowanym napływem osób szukających ochrony międzynarodowej.

## ROZPORZĄDZENIE DUBLIN III – KAMIEŃ WĘGIELNY CZY GRZECH PIERWORODNY?

Zniesienie granic wewnętrznych w UE wymagało przeciwwagi w postaci zharmonizowanych regulacji na poziomie unijnym, które przyczyniłyby się nie tylko do wzmocnienia granic zewnętrznych oraz kooperacji w dziedzinie polityk migracyjnych, lecz także przyspieszyłyby drogę ku uniformizacji standardów ochrony międzynarodowej udzielanej obywatelom państw trzecich, m.in. po to, aby uniknąć „turystyki azylowej”. Jednym z celów Wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA) miało być dzielenie się odpowiedzialnością za procedowanie aplikacji osób szukających ochrony w państwach Unii Europejskiej, jednak w praktyce Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 (tzw. Dublin III)<sup>2</sup> czyni

1 Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie z dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517.

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona), Dz. U. L 180 z 29.6.2013.

państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku pierwsze państwo członkowskie, do którego dociera osoba szukająca ochrony międzynarodowej. Prowadzi to do sytuacji, w których państwa znajdujące się na obrzeżach UE są eksponowane na presję migracyjną. Sytuację pogarsza fakt, iż Dublin III nie uwzględnia żadnego mechanizmu, który pomagałby w rozładowaniu tejże presji.

Kiedy liczba osób docierających na terytorium UE wczesną wiosną 2015 r. zaczęła rosnąć, okazało się, iż niewydolność systemów azylowych Włoch i Grecji ma przełożenie na cały system europejski, który został zreformowany tuż przed kryzysem. Brak woli sięgnięcia po mechanizm ochrony tymczasowej<sup>3</sup> sprawił, iż jedyną szansą na poprawienie sytuacji stało się skorzystanie z możliwości przyjęcia środka tymczasowego na podstawie art. 78 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W jego świetle Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść państwa lub państw znajdujących się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich. Wskazany artykuł TFUE jest artykułem ramowym, który nie precyzuje jakie środki mogą zostać przyjęte, ani na jaki okres.

## MECHANIZM TYMCZASOWEJ RELOKACJI

Tragiczne wydarzenia rozgrywające się na Morzu Śródziemnym w kwietniu 2015 r. doprowadziły Komisję Europejską do przedstawienia Europejskiego Programu w zakresie Migracji, w którym Komisja po raz pierwszy w historii unijnej polityki migracyjnej zaproponowała wykorzystanie mechanizmu tymczasowej relokacji w oparciu o art. 78 ust. 3 TFUE. Mechanizm ten miał być odstępstwem od zasady określonej w art. 3 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, zgodnie z którą wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej są rozpatrywane przez państwa członkowskie na podstawie kryteriów w nim wymienionych. Celem środków tymczasowych miało być zmniejszenie presji azylowej pod jaką znalazły się Włochy i Grecja. Do innych państw członkowskich miały być relokowane wyłącznie osoby posiadające obywatelstwo państwa, w przypadku którego 75% lub więcej obywateli otrzymywało ochronę międzynarodową<sup>4</sup>.

Decyzję Rady (UE) 2015/1523<sup>5</sup> przyjęto jednomyślnie 14 września 2015 r. W jej świetle relokowanych miało zostać 40 000 osób (24 000 z Włoch, 16 000 z Grecji) na podstawie rozmieszczenia ustalonego w drodze konsensusu. Decyzję Rady (UE) 2015/1601<sup>6</sup> przyjęto 22 września 2015 r. Zakładała ona relokację 120 000 osób na podstawie obowiązkowego przydziału ustalonego dla każdego z pozostałych państw członkowskich. Pierwotnie, oprócz Włoch i Grecji, za „państwo członkowskie pierwszej linii” uznano także Węgry, z których relokowane miało być 54 000 osób. Węgry odrzuciły jednak tę kwalifikację i w konsekwencji stały się państwem członkowskim relokacji<sup>7</sup>, a zatem miały przyjąć wskazaną pulę osób relokowanych z Włoch i Grecji.

## NIEEFEKTYWNOŚĆ TYMCZASOWEGO MECHANIZMU RELOKACJI

Decyzja (UE) 2015/1601 zawierająca obowiązkowe przydziały osób relokowanych z Włoch i Grecji od początku budziła kontrowersje. Republika Czeska, Rumunia, Słowacja oraz Węgry głosowały przeciwko jej przyjęciu. Finlandia wstrzymała się od głosu, a Wielka Brytania odmówiła wzięcia udziału w mechanizmie. Finalnie, w trakcie dwóch lat trwania mechanizmu relokowano około 29 000 osób. Polska i Węgry nie przyjęły żadnego relokowanego uchodźcy. Węgry nie zobowiązały się do przyjęcia żadnych osób, z kolei

3 Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz.U. L 212 z 7.8.2001.

4 W owym czasie były to Syria i Erytrea.

5 Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz.U. L 239 z 15.9.2015..

6 Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji Dz.U. L 248 z 24.9.2015.

7 Pojęcie to jest używane, aby określić państwo członkowskie, do którego ma nastąpić relokacja z państwa członkowskiego pierwszej linii.

Polska zobowiązała się w grudniu 2017 r. do przyjęcia 100 osób (65 wnioskodawców z Grecji, 35 z Włoch), lecz nigdy nie wywiązała się z tego zobowiązania. Czechi przyjęli 12 osób i na tym poprzestali.

W związku z tymczasowym mechanizmem relokacji przed Trybunałem Sprawiedliwości toczyły się dwie sprawy. Najpierw Słowacja i Węgry wniosły skargę o stwierdzenie nieważności decyzji (UE) 2015/1601. Polska poparła żądania obu państw. Z kolei Belgia, Niemcy, Grecja, Francja, Włochy, Luksemburg, Szwecja oraz Komisja Europejska poparły żądania Rady. W długim wyroku wielka izba oddaliła wszystkie zarzuty i oddaliła skargi uznając, iż decyzja 2015/1601 jest zgodna z prawem<sup>8</sup>. W drugim przypadku Komisja Europejska wniosła skargi przeciwko Polsce, Węgrom i Republice Czeskiej o stwierdzenie, iż przez uchylanie się od zobowiązania do podawania liczby osób, które można było relokować na ich terytorium, uchybiły pozostałym zobowiązaniom dotyczącym relokacji. TSUE przyznał rację Komisji<sup>9</sup>, choć wyrok miał wyłącznie wymiar symboliczny, gdyż kraje nie poniosły żadnych konsekwencji.

Pomimo obrony mechanizmu relokacji przed TSUE, sama Komisja Europejska zauważyła, iż w unijnym systemie brakuje „sprawnie działającego mechanizmu solidarności oraz efektywnych przepisów dotyczących odpowiedzialności”<sup>10</sup>.

## **NOWY PAKT O MIGRACJI I AZYLU I RELOKACJA W ŚWIELE ROZPORZĄDZENIA 2024/1351**

We wrześniu 2020 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek w sprawie Paktu o migracji i azylu, który miał reformować WESA<sup>11</sup>. W świetle pakietu zatwierdzonego przez Radę UE w maju 2024 r., Dublin III ma zostać zastąpiony Rozporządzeniem 2024/1351 w sprawie zarządzania azylem i migracją<sup>12</sup>. Zasadniczo nowy akt zachowuje kryteria określania odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, co oznacza, iż w dalszym ciągu dominującym jest kryterium państwa pierwszego wjazdu (wyjątki odnoszą się np. do sytuacji, w której członek rodziny wnioskodawcy przebywa w innym państwie członkowskim; lub kiedy wnioskodawca uzyskał dyplom w innym państwie członkowskim).

Rozporządzenie wprowadza jednak trwały mechanizm solidarnościowy, który ma być połączeniem obowiązkowej solidarności z elastycznością w obszarze wyboru wkładu do puli solidarnościowej przez państwo członkowskie. Jego częścią jest relokacja, a zatem przyjęcie osoby szukającej ochrony międzynarodowej lub przejęcie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku takiej osoby. Oprócz relokacji do puli solidarnościowej państwa mogą wносить wkład finansowy i alternatywny. Ten ostatni typ wkładu może oznaczać wsparcie operacyjne, budowanie zdolności, wsparcie personelu, obiektów i wyposażenia technicznego.

W świetle rozporządzenia, każdego roku Rada (na wniosek Komisji) będzie ustanawiać wspomnianą roczną pulę puli solidarnościową, która będzie wynosić co najmniej 30 000 relokacji oraz 600 mln EUR. We wniosku Komisji określone będą roczne „orientacyjne” wkłady każdego państwa członkowskiego. W tym celu Komisja ma uwzględniać kryteria jakościowe i ilościowe (całkowitą liczbę przybyć, średni wskaźnik udzielania ochrony międzynarodowej, a także średni odsetek powrotów w danym roku). Akt wykonawczy ustanawiający roczną pulę solidarnościową, w tym kwoty wymaganych relokacji, wkładów finansowych oraz

8 Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 września 2017 r. Słowacja i Węgry przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2017:631.

9 Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 2 kwietnia 2020 r. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej i in., ECLI:EU:C:2020:257.

10 Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji], Bruksela, dnia 23.9.2020, COM(2020) 610 final.

11 Komisja Europejska, Komunikat Komisji dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, Bruksela, dnia 23.9.2020, COM(2020) 609 final.

12 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zarządzania azylem i migracją, zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 604/2013, Dz.U.UE.L.2024.1351.

konkretne zobowiązania podjęte przez państwa członkowskie ma być przyjmowany większością kwalifikowaną, co ponownie może doprowadzić do pęknięcia wewnątrz Unii.

Z wnoszenia wkładów Komisja będzie zwalniać państwa, które są beneficjentami solidarności<sup>13</sup>; oraz państwa członkowskie, które znajdują się pod presją migracyjną (w związku z przybywaniem obywateli państw trzecich mierzą się z nieproporcjonalnymi obowiązkami i wymagają natychmiastowego działania) lub stojące w obliczu znaczącej sytuacji migracyjnej (w wyniku kumulacji bieżących i poprzednich przybyć).

Na koniec warto dodać, iż w zgodzie z nowymi przepisami to państwo-beneficjent, a zatem państwo, do którego przybywa osoba szukająca ochrony międzynarodowej jest odpowiedzialne za sprawdzenie czy dana osoba nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Jeśli istnieje uzasadnione podejrzenie, że tak jest, osoba ta jest wykluczana z procesu. Państwo członkowskie relokacji może postanowić zweryfikować informacje przekazane przez państwo przekazujące w drodze przesłuchania danej osoby. Jeśli potwierdzi się, że dana osoba stwarza zagrożenie, nie dochodzi do jej relokacji. W dalszym ciągu to jednak państwo beneficjent wskazuje, które osoby mogą zostać relokowane.

## PODSUMOWANIE

W związku ze swoim położeniem i sytuacją polityczną w bliskim i dalszym sąsiedztwie Unia Europejska jest i będzie eksponowana na presje migracyjne. W dalszym ciągu w szczególnie trudnej sytuacji będą państwa na granicach Unii, które mierzą się niekontrolowanymi napływami obywateli państw trzecich. Będąc także państwami pierwszego wjazdu będą narażone na przeciążenie swoich systemów azylowych, co z kolei będzie przekładać się na funkcjonowanie systemów w innych państwach członkowskich. Przesłanka dla funkcjonowania „wspólnego” systemu azylowego na obszarze bez granic wewnętrznych pozostaje zatem niezmienna. „Wspólny” nie oznacza jednak „jednolitego”. Państwa członkowskie przez wzgląd na odmienną historię, sytuację ekonomiczną czy infrastrukturę przyjęć i integracji powinny zachować dyskrecjonalność w kwestii wyboru środka solidarności. Szczególnie, iż próba ingerencji w obszar tak „wrażliwy” z politycznego punktu widzenia jakim są uprawnienia dotyczące przyjmowania obywateli państw trzecich, może dla opinii publicznej części państw członkowskich wydawać się zbyt daleko posuniętą penetracją w suwerenność kraju.

Z perspektywy unijnego *acquis* sytuacja jest jednak oczywista. W myśl art. 80 TFUE unijna polityka azylowa opiera się na zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, a mechanizmu tymczasowej relokacji w oparciu o art. 78 ust. 3 TFUE jest zgodny z prawem. Zresztą oba przywołane wcześniej wyroki mogą być w przyszłości przytoczone w sytuacjach, w których państwo członkowskie zechciałoby jednostronnie uchylić się od wykonania decyzji w obszarze migracji. Zakończona w tym roku reforma WESA wprowadza trwały mechanizm relokacji, co oznacza, iż szanse na ponowne wykorzystanie art. 78 ust. 3 – przynajmniej w celu ustanowienia tymczasowej relokacji – są niskie. Natomiast fakt, iż trwały mechanizm relokacji został uregulowany prawem wtórnym UE nie oznacza, iż zostanie wykorzystany w trakcie kolejnego kryzysu. Wystarczy wspomnieć, iż mechanizm ochrony tymczasowej pozostawał niewykorzystany przez 20 lat.

13 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 nie stosuje określenia „państwo pierwszej linii”, lecz używa terminu „państwa beneficjenta”.



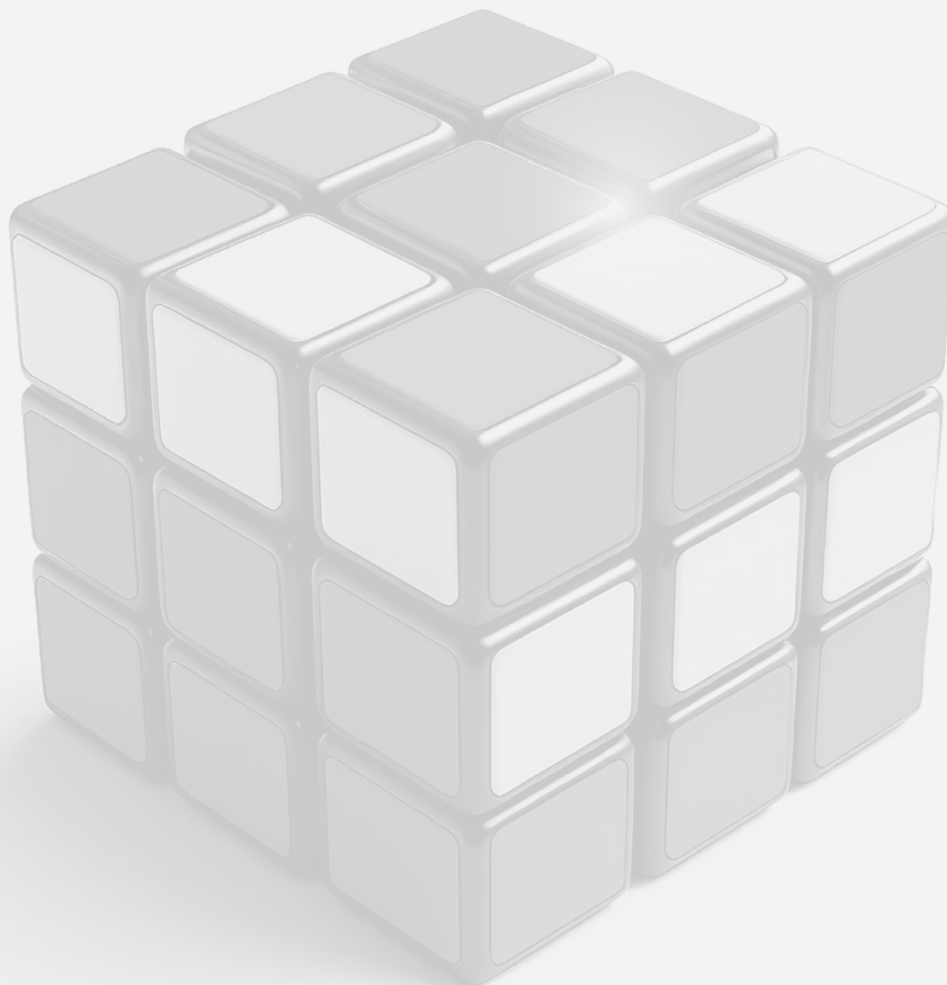
## REKOMENDACJE

- 1 Polska jest stroną Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. oraz Protokołu Nowojorskiego z 1967 r., co oznacza, że powinna beneficjentów ochrony międzynarodowej znajdujących się na jej terytorium oraz traktować ich zgodnie ze standardami międzynarodowymi.
- 2 W odniesieniu do określonego wkładu minimalnego do puli (30 000 relokacji oraz 600 000 000 euro), to jest on wiążący wyłącznie dla Komisji, a nie dla unijnego forum ds. solidarności (przedstawiciele państw członkowskich na poziomie ministerialnym lub innym wysokim poziomie politycznym). To zatem forum będzie ustanawiać poziom solidarności. Dodatkowo, będzie także mogło wskazać inne środki reagowania. Kluczowe zatem dla przedstawicieli polskiego rządu będą umiejętności obrony interesu narodowego i negocjacji z przedstawicielami pozostałych państw członkowskich.
- 3 Państwa członkowskie wnoszące wkład dysponują pełną swobodą co do wyboru rodzajów środków solidarnościowych. Państwa członkowskie mogą składać swoje zobowiązania co do alternatywnych środków solidarnościowych, nawet jeśli nie zostały one wskazane we wniosku Komisji. Oznacza to, iż Polska powinna być przygotowana do udzielenia np. wsparcia operacyjnego, wsparcia personelu czy wyposażenia technicznego, które może posłużyć jako substytut dla relokacji.
- 4 Rozporządzenie wprowadza „stały unijny zestaw narzędzi wsparcia w obszarze migracji”, który będzie funkcjonował obok puli solidarnościowej. Zestaw ten zawiera m.in. pomoc operacyjną i techniczną świadczoną przez unijne agencje; wsparcie z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji; środki ułatwiające działania dotyczące powrotów i reintegracji, a także strategie komunikacyjne oraz działania dyplomatyczne i polityczne. W interesie Polski jest, aby zestaw ten był jak najbardziej efektywny w niwelowaniu skutków presji migracyjnych.
- 5 W nawiązaniu do powyższego, szczególne znaczenie będzie miał pogłębiony dialog pomiędzy państwami członkowskimi znajdującymi się na południowych i wschodnich granicach UE, których systemy są najbardziej narażone na presję migracyjną, co udowodniły kryzysy związane z napływem obywateli państw trzecich w latach 2015 i 2022.



**POLITYKA MIGRACYJNA UE  
– SPOSOBY WPŁYWANIA NA INSTYTUCJE  
UE, ABY POŁOŻYŁY KRES MECHANIZMOWI  
PRZYMUSOWYCH RELOKACJI?**

DR. BERNADETT PETRI



**Pakt Migracyjny wszedł w nową fazę wraz z przyjęciem swojej pierwszej decyzji wykonawczej, która zawiera obecnie konkretne dane liczbowe i wskaźniki migracji. W tej pozornie motywowanej politycznie decyzji ustanowiono nieuczciwą i nieproporcjonalną metodologię, która surowo karze najgłośniejszych krytyków polityki migracyjnej UE. Jednocześnie narastają napięcia wewnętrzne, a Polska stała się ostatnio głośnym krytykiem Paktu Migracyjnego, który jest dla rządu węgierskiego szansą na silniejsze reprezentowanie własnych interesów (zmiana polityki migracyjnej, utrzymanie i finansowanie zamknięć granic, rewizja kar finansowych, odblokowanie środków) i mogłoby otworzyć drogę do rozwoju i reprezentacji pozycji regionalnej (V3/V4).**

## WPROWADZENIE – STAN OBECNY

Pakt Migracyjny został przegłosowany przez Parlament Europejski w kwietniu 2024 r. w celu wsparcia państw członkowskich stojących w obliczu znacznej presji migracyjnej i ochrony naszych granic zewnętrznych<sup>1</sup> – kosztem innych państw członkowskich. Pakt ma na celu wzmocnienie zaufania i znalezienie równowagi między odpowiedzialnością zbiorową a solidarnością, nawet jeśli niektóre państwa, na pewno Węgry, nie chcą wziąć na siebie nałożonej na nie odpowiedzialności. Jak dotąd nie dokonano ilościowego określenia proporcji solidarności i sprawiedliwości w rozdzielaniu wniosków o azyl, które mają być rozpatrywane w ramach procedury granicznej.

Mogło to zostać zmienione decyzją wykonawczą Komisji (UE) 2024/2150<sup>2</sup> (5 sierpnia 2024 r.). Decyzja wykonawcza, która ma zastosowanie od dnia 12 czerwca 2026 r. do dnia 14 października 2027 r., określa (i) odpowiednią przepustowość granicy każdego państwa członkowskiego oraz (ii) maksymalną liczbę wniosków rocznie rozpatrywanych przez państwa członkowskie w procedurze granicznej. Komisja musi przyjmować pojemność i maksymalną liczbę wniosków na okres po dniu 14 października 2027 r. co trzy lata w dniu 15 października, a kolejne przyjęcie w 2027 r. Odpowiednie możliwości i maksymalna liczba wniosków rocznie do rozpatrzenia przez państwa członkowskie państw członkowskich w ramach procedury granicznej należy obliczać na podstawie liczby nielegalnych przekroczeń granicy, w tym przyjazdów w wyniku działań poszukiwawczo-ratowniczych, oraz odmów wjazdu na granicach zewnętrznych, zgłoszonych przez państwa członkowskie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex).

## OŚWIADCZENIE O PROBLEMIE

Zgodnie z decyzją wykonawczą, łączna liczba nielegalnych przekroczeń granicy i odmów wjazdu w całej UE wynosi 1 318 040, z czego Węgry stanowią 338 978, a Włochy 352 191, co stanowi odpowiednio 25,7%

1 [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_hu](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_hu)

2 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:32024D2150>

i 26,7%. Na tej podstawie w decyzji wykonawczej stwierdza się, że Węgry dysponują „wystarczającą zdolnością do odprawy granicznej” wynoszącą 7 716 osób, a Włochy – 8 016 osób. „Wystarczający potencjał zarządzania granicami” pozostałych państw członkowskich UE wynosi 14 268 osób, czyli mniej niż łączny potencjał Węgier i Włoch. W załączniku 2 do decyzji wykonawczej określono maksymalną liczbę wniosków rocznie rozpatrywanych przez państwa członkowskie w ramach procedury granicznej na okres od 12 czerwca 2026 r. do 12 czerwca 2027 r. oraz od 13 czerwca 2027 r. do 14 października 2027 r. W przypadku jednego rocznego okresu rozpoczynającego się za dwa lata, maksymalna liczba wniosków rocznie rozpatrywanych w ramach procedury granicznej została ograniczona do dwukrotności „odpowiedniej zdolności” opisanej w poprzednim akapicie, a w następnym kwartale do trzykrotności „odpowiedniej zdolności wydajności”, tj. około dwanaście razy w roku. Innymi słowy, Włochy i Węgry łącznie „otrzymały” 52,4% wniosków do rozpatrzenia, podczas gdy wszystkie pozostałe państwa członkowskie otrzymały 47,6%. W okresie kwartalnym od 13 czerwca do 14 października 2027 r. Węgry i Włochy będą musiały rozpatrzyć odpowiednio maksymalnie 23 148 i 24 048 wniosków, natomiast Niemcy będą musiały rozpatrzyć maksymalnie 1122, Austria 123, Belgia 318, Francja 1845, Hiszpania 9903 i Grecja 6564.

Sytuacja nie ulegnie poprawie po 2027 r., kiedy nastąpi przegląd. Ze względu na specyfikę metodyki obliczeń, im bardziej państwo członkowskie chroni się, czyli chroni bezpieczeństwo swoich obywateli, tym większy będzie jego udział w liczbie wniosków do rozpatrzenia. Odwrotna sytuacja ma również miejsce: państwo członkowskie, które nie broni się lub broni, ale zgłasza Frontexowi niskie liczby, będzie miało niski udział.

W przypadku decyzji wykonawczej, punkty potencjalnego konfliktu były widoczne już w momencie jej przyjęcia: w 2023 r. podczas ostatniej rundy negocjacji Węgry i Polska (były rząd prawicowy) zajęły stanowisko negatywne, ale należy również podkreślić, że cztery państwa członkowskie – Litwa, Słowacja, Malta i Bułgaria – wstrzymały się od głosu. Wcześniej jednak na szczycie UE szefowie państw i rządów UE zdecydowali, że będą dążyć do pełnego konsensusu w sprawie paktu migracyjnego. Jakikolwiek odstępstwo od tego naruszałoby zapisaną w traktatach zasadę lojalnej współpracy, która wiąże strony zarówno w stosunkach między sobą, jak i w stosunkach z UE<sup>3</sup>.

Chociaż Pakt Migracyjny uznawany jest za instrument budowy zaufania i zapewniający równowagę między odpowiedzialnością zbiorową a solidarnością, pierwsza decyzja wykonawcza Paktu nawet nie jest wyrazem solidarności ani zgodności z rzeczywistością. Metodologia obliczeń nakłada nieproporcjonalne obciążenie na te państwa członkowskie, w tym Węgry, które najgłośniej wyrażają swój sprzeciw wobec obecnej polityki migracyjnej UE i już ponoszą największy ciężar presji migracyjnej. Niestety takie produkty legislacyjne nie zmieniają migracji, nie poprawiają bezpieczeństwa publicznego i nie wzmocnią UE na świecie, ale z pewnością zwiększą napięcia wewnętrzne.

12 października polski premier Donald Tusk zapowiedział na zjeździe swojej partii, że odrzuci ona Pakt Migracyjny. Polska będzie twarda i nieustępliwa w kwestii nielegalnej migracji i będzie egzekwować jedynie europejskie przepisy migracyjne, które nie zagrażają bezpieczeństwu kraju. Jeśli chce się pracować lub studiować w Polsce, trzeba szanować polskie normy i zwyczaje, trzeba się integrować. W tym duchu stoi nowa polska strategia migracyjna, która zostanie zaprezentowana 15 października<sup>4</sup>.

Interes Węgier jest prosty i jasny:

3 [https://magyarnemzet.hu/belfold/2023/06/a-migranskvotanak-az-unios-egyseg-latja-karat#google\\_vignette](https://magyarnemzet.hu/belfold/2023/06/a-migranskvotanak-az-unios-egyseg-latja-karat#google_vignette)

4 <https://hu.euronews.com/my-europe/2024/10/12/ideiglenesen-felfuggeszthetik-a-menedekjogot-lengyelorszagban-belarusz>

- Pakt Migracyjny należy całkowicie przemyśleć, a jego decyzje wykonawcze powinny być zgodne z rzeczywistością i interesami państw członkowskich. Należy zwolnić tych, którzy nie zgadzają się z Paktem Migracyjnym.
- W imię tak wychwalanej solidarności należy rozwiązać – także z mocą wsteczną – finansowanie przez UE kosztów ochrony granic na Węgrzech oraz docenić zastosowane tam rozwiązania i wysiłki.
- Węgry nie powinny być nieproporcjonalnie i niesprawiedliwie karane wyrokami sądów podających migrację jako pretekst.

## STRESZCZENIE

Wbrew wcześniejszym wysiłkom Pakt Migracyjny nie został przyjęty w drodze konsensusu. Jego decyzja wykonawcza, mająca zastosowanie od dnia 12 czerwca 2026 r. do dnia 14 października 2027 r., określa (i) odpowiednią przepustowość graniczną każdego państwa członkowskiego oraz (ii) maksymalną liczbę wniosków rocznie rozpatrywanych przez państwa członkowskie w ramach kontroli granicznej procedura. Z danych wynika, że nie uwzględnia ona przywoływanej wcześniej zasady solidarności. Metodologia obliczeń nakłada nieproporcjonalne obciążenie na te państwa członkowskie, w tym Węgry, które najgłośniej wyrażają swój sprzeciw wobec obecnej polityki migracyjnej UE. Zgodnie z decyzją wykonawczą łączna liczba nielegalnych przekroczeń granicy i odmów wjazdu w całej UE wynosi 1 318 040, z czego Węgry stanowią 338 978, a Włochy 352 191, co stanowi odpowiednio 25,7% i 26,7%. Nieproporcjonalność i niesprawiedliwość tego obliczenia jest nie do utrzymania i należy ją natychmiast skorygować.

Zmuszenie Węgier do rozpatrzenia jednej czwartej wniosków stanowiłoby ogromne obciążenie dla węgierskiej granicy i władz, w tym konieczność zbudowania niezbędnego (choć nieokreślonego) potencjału. Masa ludzi zgromadzona w obozach po węgierskiej stronie granicy stwarzałaby także wyzwania w zakresie bezpieczeństwa, zdrowia, administracji i logistyki, które – jak obawia się UE – związałyby ręce węgierskiemu rządowi w radzeniu sobie z nimi. Nie jest również jasne, jakie wsparcie finansowe UE przeznaczy na rozwiązanie tego problemu.

Z innych powodów, ale zasadniczo ze względu na kwestię bezpieczeństwa, Polska coraz głośniej sprzeciwia się nielegalnej migracji, co mogłoby utorować drogę do wspólnego stanowiska V3/V4 w sprawie migracji i wspólnych działań.

Premier Viktor Orbán przedstawił niedawno w Parlamencie Europejskim priorytety węgierskiej prezydencji. Jednym z priorytetów, na który zwrócił uwagę, była powaga kryzysu migracyjnego, znaczenie ochrony granic zewnętrznych i potrzeba zapewnienia przez UE znacznego wsparcia, zauważając, że „unijny system azylowy dzisiaj nie działa”. Następnie zaproponował regularny szczyt przywódców strefy Schengen i pełne rozszerzenie układu z Schengen na Bułgarię i Rumunię.

Głównym celem ww **Posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 17 i 18 października** było wzmocnienie i przyspieszenie przyznania środków operacyjnych<sup>5</sup> zgodnie z kompleksowym podejściem wynegocjowanym i przyjętym w 2023 r. Głównymi punktami spotkania były wzmocnienie działań zewnętrznych, wzmocnienie kontroli na zewnętrznych granicach UE, zwiększenie i przyspieszenie liczby powrotów i wykorzystywanie migrantów jako narzędzia oraz zwalczanie handlu ludźmi i przemytu ludzi.

5 <https://www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2023/02/09/>

Coraz wyraźniejszy wzrost presji migracyjnej ma, zrozumiałe, znaczący wpływ na **polityki wewnętrznej poszczególnych Państw Członkowskich**. Jedno po drugim podejmowane są coraz bardziej radykalne działania. Niemal z dnia na dzień przełamywane są tabu. Z jednej strony dlatego, że wyborcy wyrażają swoje zaniepokojenie pogorszeniem się bezpieczeństwa publicznego i w ogóle „stopniową utratą wartości kulturowych” w ogóle i robią to z coraz większą intensywnością, głosując na partie radykalne zaliczane do skrajnie prawicowych, z roku na rok w coraz większej liczbie. Z drugiej strony przywódcy, którzy doszli w ten sposób do władzy, odpowiadając na główne żądania swoich obywateli, przedstawiają swoim współobywatelom coraz bardziej radykalne propozycje rozwiązania lub przynajmniej złagodzenia stopniowo narastającego problemu.

W ostatnim czasie znacząco zmieniły się także postawy w krajach Europy Zachodniej. Wydaje się również, że francuscy ustawodawcy zaostregają swój ton w odniesieniu do polityki imigracyjnej. Potrójny cel tej sytuacji, wymagającej konkretnych i natychmiastowych działań, polega na wzmocnieniu kontroli, zwiększeniu kontroli wydawania legalnych zezwoleń na pobyt i ich ograniczeniu oraz zwiększeniu liczby wydaleń. Znaczące jest to, że 40 z 86 artykułów ustawy imigracyjnej<sup>6</sup> pierwotnie zaproponowanej przez francuskie Zgromadzenie Narodowe w grudniu 2023 r., nad którą głosowanie odbyło się z wielkim trudem, zostało natychmiast unieważnionych przez Trybunał Konstytucyjny. Sama Ursula von der Leyen również zajmuje bardziej asertywne stanowisko, wzywając do lepszej współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu. Oprócz wzmocnienia obozów dla uchodźców w Albanii przewodniczący Komisji nalega także na zawarcie porozumień z Senegalem i Mali w sprawie otwarcia nowych „ośrodków dla uchodźców”, na wzór konwencji migracyjnych z Tunezją, Egiptem i Libanem. Można też przypuszczać, że kanclerz Niemiec Olaf Scholz nie wyraził swoich osobistych przekonań, wydając rozkaz zamknięcia granic. Wyraźnie wpływ na tę decyzję miały wybory stanowe i coraz bardziej spektakularny sukces AfD, odzwierciedlający coraz bardziej radykalne preferencje niemieckiego elektoratu<sup>7</sup>.

## ZALECENIA

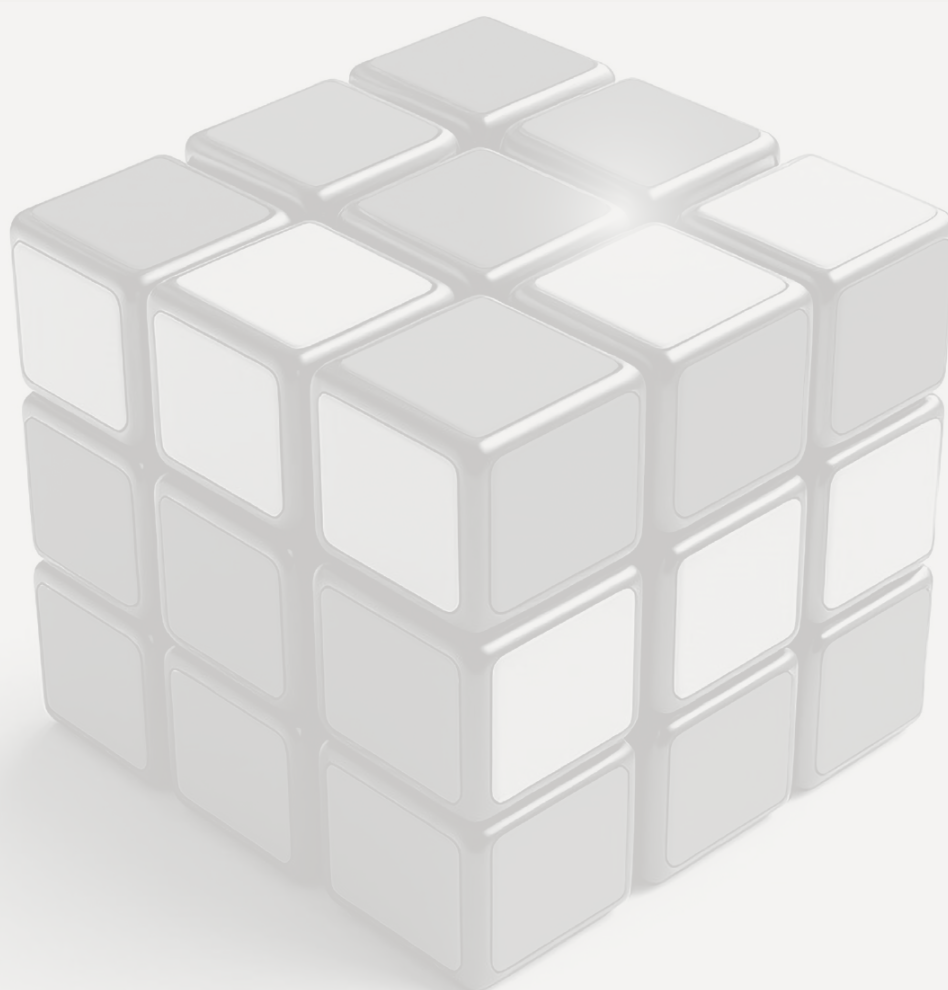
- 1 decyzja wykonawcza w tej formie penalizuje te państwa członkowskie, które chronią granice UE, dlatego UE musi zasadniczo przemyśleć własną politykę migracyjną i zmienić wadliwy sposób kalkulacji
- 2 rząd węgierski potrzebuje więcej sojuszników wśród państw członkowskich, uznając, że leży to w wspólnym interesie
- 3 Eksperci węgierscy i polscy powinni na każdym możliwym forum zwracać uwagę na zagrożenia związane z polityką migracyjną UE i argumentować swoje stanowisko danymi na poparcie własnego stanowiska
- 4 w przypadku migracji stanowiska polityczne Polski i Węgier wyraźnie się zbiegły i istnieje potrzeba otwarcia dyskusji i wymiany doświadczeń na poziomie eksperckim w celu podjęcia wspólnych działań.

6 [https://www.francetvinfo.fr/societe/immigration/loi-immigration-queles-sont-les-principales-mesures-restantes-du-texte-apres-la-censure-de-40-des-articles-par-le-conseil-constitutionnel\\_6325998.html](https://www.francetvinfo.fr/societe/immigration/loi-immigration-queles-sont-les-principales-mesures-restantes-du-texte-apres-la-censure-de-40-des-articles-par-le-conseil-constitutionnel_6325998.html)

7 <https://www.ludovika.hu/blogok/ot-perc-europa-blog/2024/10/17/a-migracio-kerdesez-europai-politika-homloktereiben/>

# **PREZYDENCJA WĘGIERSKA W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ – TRUDNE POCZĄTKI I PRIORYTETY PROGRAMOWE**

ILONA GIZIŃSKA





**Prezydencja węgierska w Radzie UE budziła od wielu miesięcy kontrowersje głównie z uwagi na konflikt Budapesztu z instytucjami unijnymi oraz prorosyjską orientację rządu Viktora Orbána. Część obaw znalazło potwierdzenie w działaniach dyplomatycznych węgierskiego premiera (w ramach tzw. misji pokojowej), podjętych tuż po objęciu przez Węgry przewodnictwa. Debata wokół nich przysłoniła w znacznym stopniu cele merytoryczne prezydencji zawarte w oficjalnym programie, a symbolicznie dotkliwą konsekwencją wizyt zagranicznych premiera Orbána pod szyldem unijnej prezydencji jest obniżenie rangi nieformalnych spotkań organizowanych przez Budapeszt. Sam program skupiony jest na kwestiach wzmocnienia konkurencyjności UE oraz jej polityki obronnej i spójności, zwalczaniu nielegalnej migracji, wyzwań demograficznych oraz poprawy sytuacji rolników. Wyraźnie widoczne są w nim starania, aby nie rozwinąć tematów problematycznych z punktu widzenia szczególnie rozbieżnego podejścia Brukseli i Budapesztu, ale wciąż istotnych z punktu widzenia realiów unijnych.**

## **OKOLICZNOŚCI PRZEWODNICTWA UNIJNEGO WĘGIER**

1 lipca 2024 r. Węgry objęły rotacyjną prezydencję w Radzie Unii Europejskiej (RUE). Półroczne przewodnictwo tego państwa jest ostatnim w ramach trio z Hiszpanią i Belgią, zbiega się też z końcem pięcioletniego cyklu prawodawczego UE – nowa Komisja Europejska powinna zostać wyłoniona wczesną jesienią i będzie potrzebowała czasu na określenie priorytetów oraz ustalenie planu prac. Z tego względu okres prezydencji Węgier nie będzie czasem intensywnych prac legislacyjnych. Niezależnie od tego węgierska prezydencja w RUE budzi duże kontrowersje z uwagi na konflikt Budapesztu z instytucjami unijnymi, praktykę wetowania inicjatyw, a także kwestionowania polityki UE w kwestiach takich jak wsparcie dla Ukrainy i jej akcesji czy też stosunek do Rosji oraz Chin.

W ostatnim roku rozważane było nawet odebranie Węgrom prezydencji. W czerwcu 2023 r. Parlament Europejski (PE) uchwalił rezolucję ws. „naruszania zasad państwa prawnego i praw podstawowych na Węgrzech oraz zamrożonych funduszy UE”, która kwestionuje możliwość „wiarygodnego wywiązania się” ze sprawowania tej funkcji. Prezydencja Węgier doszła do skutku pomimo wysiłków PE i krytycznych wypowiedzi wielu unijnych polityków. Jest ona bezprecedensowa, biorąc pod uwagę, że ustalanie agendy i przewodnictwo nad posiedzeniami ministerialnymi zostało powierzone państwu członkowskiemu objętemu procedurą na podstawie art. 7 Traktatu o UE (TUE) oraz mechanizmem warunkowości, na podstawie którego zamrożona została część środków z Funduszu Spójności.

## **START PREZYDENCJI W CIENIU „MISJI POKOJOWEJ” VIKTORA ORBÁNA**

W pierwszych dniach po objęciu przez Węgry prezydencji w RUE premier Orbán odbył cykl wizyt zagranicznych, określanych przez niego mianem „misji pokojowej”. Odwiedził Ukrainę (2 lipca), Rosję (5 lipca) i Chiny (8 lipca), a na koniec udał się do USA, gdzie wziął udział w szczycie NATO i spotkał się z Donaldem



Trumpem (9–11 lipca). Falę szczególnie ostrej krytyki ze strony przywódców państw członkowskich i instytucji UE wywołało zwłaszcza utrzymywane do ostatniej chwili w tajemnicy spotkanie z Władimirem Putinem w Moskwie. Przewodniczący Rady Europejskiej Charles Michel oraz wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josep Borrell oświadczyli, że rotacyjna prezydencja Węgier w RUE nie uprawnia ich do prowadzenia rozmów z Rosją w imieniu Brukseli, a spotkanie obu liderów odbywa się wyłącznie w ramach stosunków bilateralnych. Orbán wykorzystał prezydencję Węgier w RUE do stworzenia pozoru reprezentowania całej UE, podczas gdy – od czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego w 2009 r. – taka rola mu nie przysługuje.

Nadużywanie mandatu prezydencji wywołało dyskusję w UE o tym, jak postępować z Węgrami przez najbliższe półrocze, pojawiają się nawet postulaty skrócenia ich prezydencji. 10 lipca w Brukseli zorganizowano spotkanie dotyczące wizyt Orbána w Kijowie, Moskwie i Pekinie, w którym wzięli udział dyplomaci z 25 państw unijnych. Wszyscy – poza reprezentantem Słowacji, który nie zabrał głosu – zgodzili się co do tego, że doszło do nadużycia mandatu sprawowanego przez Węgry, nie podjęto jednak decyzji o jakichkolwiek konsekwencjach. Część państw zdecydowała się obniżyć rangę swoich przedstawicieli ministerialnych na posiedzeniach RUE kierowanych przez Węgry – o takiej formie protestu wobec działań dyplomatycznych Orbána odnośnie Ukrainy poinformowała m.in. Szwecja, Finlandia, Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Niemcy i Dania. PE zasygnalizował swoje stanowisko nie zapraszając Viktora Orbána na inauguracyjną sesję nowej kadencji, która odbyła się 16 lipca. Również Komisja Europejska (KE) zapowiedziała bojkot prezydencji Węgier poprzez niewysyłanie komisarzy na nieformalne Rady UE organizowane państwo przewodniczące w RUE. 22 lipca szef unijnej dyplomacji Josep Borrell ogłosił, że zaplanowany 28–29 sierpnia szczyt unijnych ministrów spraw zagranicznych zostanie przeniesiony z Budapesztu do Brukseli, co w unijnym języku dyplomatycznym stanowi stanowczy sygnał. Tym samym już na samym starcie sprawowania funkcji Węgry wywołały kontrowersje, które zepchnęły merytoryczne propozycje programowe na dalszy plan.

## PROGRAM PREZYDENCJI – PRIORYTETY I ISTOTNE ZAGADNIENIA SZCZEGÓŁOWE

19 czerwca sekretarz stanu do spraw komunikacji międzynarodowej Zoltán Kovács wraz z ministrem Bóką zaprezentowali szczegółowy program prezydencji węgierskiej. Przewidziane w nim zagadnienia merytoryczne były komunikowane wcześniej w bardzo ogólnym zarysie, nie były też elementem kampanii wyborczej Fideszu przed wyborami do PE, z tego względu premiera programu spotkała się z dużym zainteresowaniem. Szerokim echem medialnym odbiło się zwłaszcza oficjalne hasło prezydencji – „Make Europe Great Again”, które w uzasadnieniu autorów ma nawiązywać do proaktywnej prezydentury i dążenia do przywrócenia międzynarodowej konkurencyjności Europy. Trudno jednak interpretować je w kontekście innym niż bezpośrednio odwołanie do hasła kampanii prezydenckiej Donalda Trumpa z 2016 r., którego ponowna prezydentura po jesiennych wyborach ma mocne poparcie Viktora Orbána. Za logo prezydencji została obrana kostka Rubika jako obchodzący 50. rocznicę wynalazek Węgra, a zarazem wizualna reprezentacja złożoności realiów UE i symbol 27 państw członkowskich (z tyłu łącznie kostek składa się zabawka logiczna).

### PRIORYTETY WĘGIERSKIEJ PREZYDENCJI:

- **Nowy europejski „Pakt na rzecz konkurencyjności”** – celem ograniczenia skutków trudności gospodarczych ostatnich lat (wysoka inflacja i ceny energii, wzrost długu publicznego, fragmentacja międzynarodowych łańcuchów dostaw), poprzez wzmocnienie europejskiej produktywności stymulowanie wzrostu i wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw.

- **Wzmocnienie europejskiej polityki obronnej** – w zakresie zdolności obronnych, zarządzania kryzysowego oraz bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego ze względu na „trwające i pojawiające się konflikty na kontynencie i na świecie” (agresja Rosji na Ukrainę nie została wymieniona).
- **Konsekwentna i oparta na kryteriach merytorycznych polityka rozszerzenia** – uznana za jedną z najbardziej udanych polityk UE. Punkt nie zawiera informacji o planach rozszerzenia o tzw. trio akcesyjne (Ukraina, Mołdawia, Gruzja), wymienione zostały jedynie Bałkany Zachodnie (w tym planowany Szczyt UE – Bałkany Zachodnie). Nie poruszono w nim też reformy UE pod kątem przyjęcia nowych członków.
- **Ograniczenie nielegalnej migracji** – podkreślona jako wyzwanie została presja migracyjna na państwa w których przebiega granica zewnętrzna UE oraz potrzeba współpracy z państwami graniczącymi z UE oraz państwami trzecimi (pochodzenia i tranzytu imigrantów), a także zwalczanie przemytu jak działalności przestępczej. Brak przy tym odniesień do paktu migracyjnego oraz dyrektywy azylowej UE.
- **Kształtowanie przyszłej polityki spójności** – promowanie debaty strategicznej na temat rozwijania unijnej konwergencji w tradycyjnym rozumieniu wyrównywania różnic w stopniu rozwoju pomiędzy regionami.
- **Unijna polityka rolna zorientowana na rolników** – zachęta do bardziej podmiotowego podejścia do rolników jako gwarantów unijnego bezpieczeństwa żywnościowego, którzy zmagają się wieloma wyzwaniami (spadek konkurencyjności z powodu zmian klimatycznych, zwiększonego rygoru zasad produkcji oraz importu z krajów trzecich). Postulat lepszego równoważenia celów Europejskiego Zielonego Ładu (EZŁ), stabilizacji rynków rolnych i zapewnienia godnego poziomu życia rolnikom.
- **Adresowanie wyzwań demograficznych** – prezydencja węgierska, mając ograniczone kompetencje w tym obszarze, planuje skierować uwagę KE na problemy demograficzne (przede wszystkim niską dzietność) pod kątem stabilności finansów publicznych i konkurencyjności UE.

## ISTOTNE ZAGADNIENIA SZCZEGÓŁOWE:

- Program w aspekcie **wartości unijnych** kładzie nacisk na zagadnienie przestrzegania zasad praworządności poprzez monitorowanie krajowych instytucji, a także szeroko pojętą obronę wartości demokratycznych (bez przykładów naruszeń); akcentuje też kwestię przestrzegania praw mniejszości narodowych przez państwa ubiegające się o członkostwo (odwołanie do sporu z Ukrainą ws. mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu) oraz zwalczanie antysemityzmu i dbanie o dziedzictwo kultury żydowskiej w Europie.
- W programie znalazło się do pewnego stopnia oczywiste (wynikające z kalendarza) zobowiązanie do zapoczątkowania **Agendy Strategicznej na lata 2024–2029** z naciskiem na dyscyplinę fiskalną, konieczność poszukiwania nowych źródeł budżetowych (bez doprecyzowania ich charakteru) oraz zwalczania uchylania się od zobowiązań podatkowych.
- Wśród zagadnień sektorowych mocno wybrzmiewają te związane z **energiją i klimatem** – przede wszystkim koordynacja wdrożenia pakietu „Fit for 55” w ramach dążenia do neutralności klimatycznej, a przy tym wkład energetyki w konkurencyjność UE. Węgry promują rozwój energetyki jądrowej a także wykorzystanie energii geotermalnej, biogazu, wodoru i biomasy oraz rozwój sieci przesyłowych.
- Agenda prezydencji kładzie duży ciężar tematyczny na **stosunki UE z państwami trzecimi**, przy czym zupełnie pomięto stosunki z Rosją. Zaskakująco dużo miejsca poświęcono partnerstwu z Turcją (głównie

w kontekście bezpieczeństwa energetycznego oraz wyzwań dot. migracji), w kwestii ChRL wybrzmiał przede wszystkim znany postulat pragmatycznego podejścia i współpracy gospodarczej. Oprócz Szczytu UE – Bałkany Zachodnie, Węgry zorganizują też Szczyt Europejskiej Współpracy Politycznej (EWP). Jego zaplanowanie tuż po listopadowych wyborach w USA świadczy o tym jak wiele skonfliktowane z administracją Demokratów Węgry uzależniają od tego wyniku – obecnie program zajmuje się relacjami transatlantyckimi UE zdawkowo.

- Program obszernie uzasadnia potrzebę **zaangażowania wojskowego w regionie Sahelu**, gdzie Węgry w ramach działań antyterrorystycznych planują wysłać kontyngent wojskowy – misja w Czadzie wywołuje kontrowersje, stojąc w sprzeczności z “pokojową” orientacją Węgier przyjętą w odniesieniu do wojny na Ukrainie.
- Węgry planują też w ramach swojego przewodnictwa w RUE zaangażowanie w szereg działań, które dotyczą **obszarów spoza głównych głównego nurtu debaty politycznej**, do takich należy zwiększanie konkurencyjności europejskich uczelni wyższych, “Pakiet farmaceutyczny” (zwiększający dostępność i przystępność cenową leków), rozwijanie ekonomii cyrkularnej czy też poprawa work-life balance.

## OGÓLNA OCENA PROGRAMU ORAZ PRZEWIDYWANIA ODNOŚNIE PREZYDENCJI

Program węgierskiej prezydencji można określić jako szeroki tematycznie, a przy tym powierzchowny i mało techniczny w zakresie wdrażania proponowanych rozwiązań. Dobór zagadnień wskazuje na starania autorów, aby nie rozwinąć tematów kluczowych z punktu widzenia realiów unijnych, jednak problematycznych z punktu widzenia szczególnie rozbieżnego podejścia Brukseli i Budapesztu. Podobny zabieg obejścia punktów spornych – dotyczących samych Węgier i stawiających je w niekorzystnym świetle z punktu widzenia przestrzegania zasad członkostwa – zastosowano poprzez liczne niedoprecyzowania (np. na czym w rozumieniu autorów polegać ma “naruszenie zasad demokracji”, których przestrzegania przez inne kraje wymagać będą Węgry, obejmując prezydencję).

Do kwestii wymownie przemilczanych należy przede wszystkim wojna Rosji z Ukrainą – poruszono ją w pobocznych kontekstach (uchodźców wojennych i odbudowy Ukrainy), co kontrastuje z programem prezydencji belgijskiej, wprost potępiającym rosyjską agresję i postulującym dalsze sankcje na FR. O tematyce selektywności programu przedstawionego w ramach węgierskiej prezydencji świadczy też brak bezpośrednich wzmianek o rozszerzeniu na Wschód czy też o “Pakcie w sprawie migracji i azylu”. Pominiecie tych konkretnych tematów wskazuje, że Węgry prezentują w nich twarde stanowisko i nie są skłonne do zmiany.

W większości tematów w ramach przedstawionej agendy (np. polityka spójności, finanse unijne, obronność, energetyka) Węgry poruszają się w zatwierdzonych już ramach polityki unijnej, nie ingerując w nią i nie wnosząc zbyt wiele inicjatyw. Próba przemycenia typowej dla Węgier, a przy tym odmiennej od brukselskiej perspektywy jest widoczna najwyraźniej w obszarze współpracy międzynarodowej, gdzie wyraźnie zignorowano przyjętą strategię de-riskingu i zawarto postulat partnerstwa gospodarczego z Chinami. Przeważają zachowawcze i poprawne w odniesieniu do mainstreamu unijnego podejście widoczne jest również na poziomie narracyjnym – w programie nie znalazły się w żadne sformułowania antyunijne, regularnie stosowane przez węgierski rząd (nie tylko w komunikacji krajowej). Porzucenie skrajnej retoryki może świadczyć o intencji, aby prezydencja Węgier była możliwie konstruktywna i pozbawiona kontrowersji. Założenie to odzwierciedla sformułowane w nim zobowiązanie do pełnienia w trakcie przewodnictwa w RUE roli „uczciwego pośrednika”.

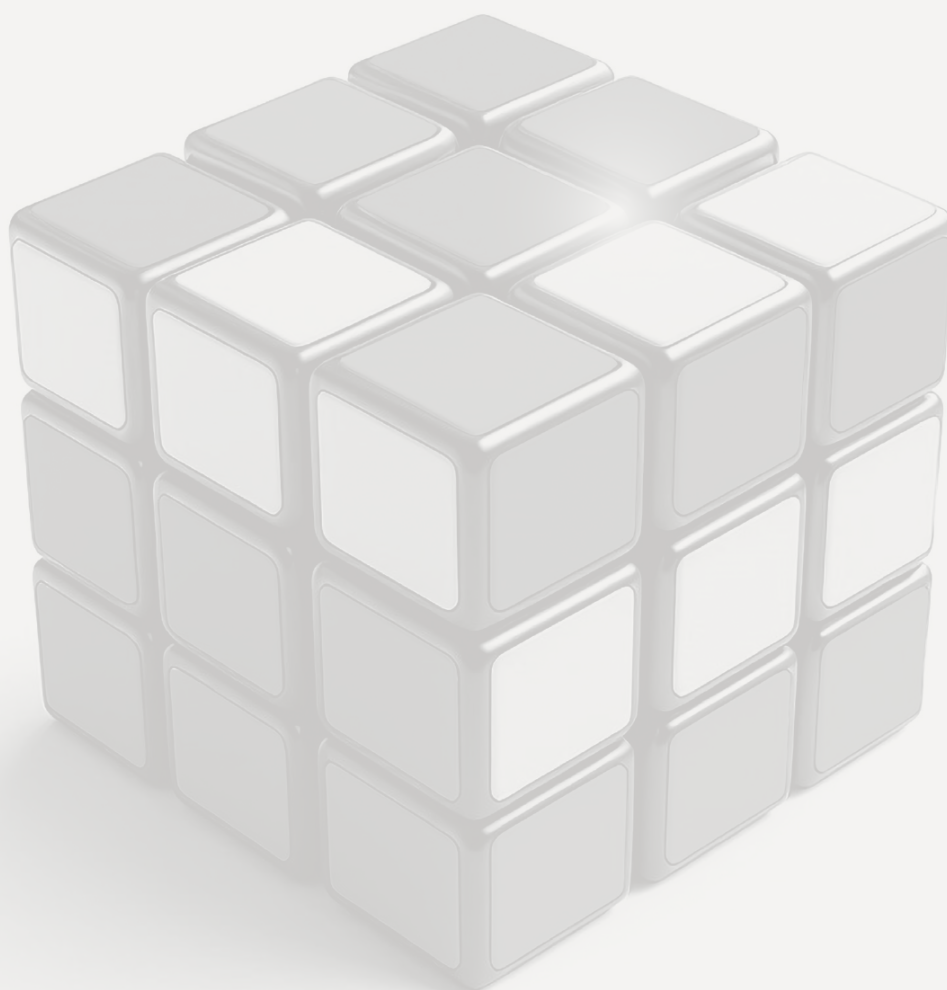
## REKOMENDACJE DLA POLSKI

- 1 Z punktu widzenia polskiego przewodnictwa w RUE – następującego tuż po węgierskim – warto kontynuowania są te z zagadnień programowych Budapesztu, które wymykają się różnicom strategicznym w podejściu do kwestii bezpieczeństwa Polski i Węgier. Do takich obszarów należą przede wszystkim zagadnienia sektorowe dot. rolnictwa i do pewnego stopnia energetyki:
- 2 Zarówno Węgry jak i Polska poszukują równowagi między strategicznymi celami EZK a **standardem życia rolników**, aktywnie dążą też do **stabilizacji na lokalnych rynkach rolnych** dotkniętych problemami z uwagi na międzynarodową sytuację polityczną.
- 3 Węgry i Polskę łączy też **szereg szczegółowych tematów dotyczących procesu zielonej transformacji** m.in. kwestia konieczności dekarbonizacji ciepłownictwa (w tym sieciowego); dążenie do rozwoju krajowej produkcji zielonych gazów, sektora elektromobilności czy CCS (technologia wychwytywania i składowania dwutlenku węgla).

Wprawdzie Węgry jako jedyne wśród państw UE chcą rozbudowywać elektrownię jądrową we współpracy z Rosją, ale **łączy je z Polską cel wspierania energetyki jądrowej** w ramach UE (wspólnie należą do tzw. sojuszu jądrowego), a także postrzeganie jej ważnej roli w procesie dekarbonizacji oraz zapewniania bezpiecznych i stabilnych dostaw energii.

# **PRIORYTETY WĘGIER I POLSKI PODCZAS PREZYDENCJI W RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ**

VICTORIA LILLA PATO



**Niniejsza analiza bada priorytety Węgier i Polski podczas ich prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, podkreślając wspólne interesy i odmienne podejścia. Podczas swojej prezydencji w 2025 r. Polska skupiłaby się na wzmocnieniu relacji transatlantyckich, rozszerzeniu UE i osiągnięciu sprawiedliwej transformacji energetycznej, natomiast Węgry stawiają sobie za cel przede wszystkim zwiększenie konkurencyjności Europy, wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego, promowanie rozszerzenia i polityki sąsiedztwa oraz rozwój zdolności obronnych UE. W artykule przedstawiono także rekomendacje dotyczące potencjalnej współpracy obu krajów, aby skutecznie reprezentować interesy Europy Środkowo-Wschodniej.**

## WSTĘP

Węgry i Polska, jako dwaj ważni członkowie bloku Europy Środkowo-Wschodniej, odgrywają znaczącą rolę w życiu politycznym Unii Europejskiej. Z czterokrotnie większą liczbą ludności niż Węgry i trzykrotnie większą powierzchnią, Polska zalicza się do kategorii krajów dużych. PKB Węgier w 2023 r. wyniósł 217 mld USD, przy PKB na mieszkańca wynoszącym około 22 000 USD, co odpowiada PKB Polski. Jednak ze względu na przewagę terytorialną i populacyjną PKB Polski w 2023 r. zbliżył się do 750 miliardów dolarów. Pomimo tych różnic, oba narody mają wiele wspólnych interesów i elementów tożsamości ze względu na swoją przeszłość historyczną i położenie geograficzne. Współpraca V4 i Inicjatywa Trójmorza w dalszym ciągu wzmacniają współpracę regionalną o wymiarze politycznym, gospodarczym i społecznym. Od czasu wojny rosyjsko-ukraińskiej stosunki między Polską a Węgrami osłabiły się w porównaniu z poprzednimi latami, a tendencję tę pogłębiła restrukturyzacja rządu po wyborach parlamentarnych w Polsce w 2023 roku. Podczas gdy Polska znalazła wyjście z unijnej debaty na temat praworządności, Węgry pozostają nią dotknięte, co prowadzi do znacznych skutków gospodarczych w postaci częściowego zamrożenia funduszy unijnych i wstrzymania RRF. Od początku 2024 r. Polska opowiadała się za silniejszą polityką europejską i przyjazną transatlantykowi, przygotowując się do objęcia przewodnictwa w Radzie UE rozpoczynającego się 1 stycznia 2025 r. jako pierwszy członek tria polsko-duńsko-cyprijskiego, na którego czele stoi były przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk. Węgry przejęły pałeczkę od Belgii 1 lipca 2024 roku, jako ostatnie państwo w hiszpańsko-belgijsko-węgierskim trio prezydencji, na którego skuteczność duży wpływ miała rotacja instytucjonalna i wakacyjna przerwa eurokracji.

## RZECZNICTWO W CZASIE PREZYDENTURY

Rotacyjna prezydencja Rady ma strategiczne znaczenie nie tylko dlatego, że pozwala państwu sprawującemu przewodnictwo wpływać na agendę polityczną UE, ale także dlatego, że daje szansę na realizację krajowych priorytetów i interesów na scenie europejskiej. Prezydencja daje Węgom szansę na poprawę relacji z partnerami z UE i utrwalenie debaty na temat praworządności. Dodatkowo Węgry dążą do porozumienia



w sprawie wykluczenia węgierskich uniwersytetów z bezpośrednio zarządzanych funduszy unijnych<sup>1</sup>, co byłoby ważnym krokiem we wspieraniu krajowego życia naukowego, gdyż wyzwaniem pozostaje decyzja Komisji Europejskiej z grudnia 2022 r. ograniczająca dostęp do części środków BRI<sup>2</sup>. Rozwiązanie tej kwestii jest szczególnie ważne dla europejskiej agendy politycznej, gdyż druga kadencja von der Leyen stawia sobie za cel zapewnienie swobodnego przepływu nauki i wiedzy jako piątej wolności jednolitego rynku<sup>3</sup>. Jeżeli jednak 21 instytucji szkolnictwa wyższego i ich studentów w jednym państwie członkowskim pozostanie wykluczonych z unijnych programów mobilności i BRI, cel ten pozostanie pustym frazesem.

Zarówno Polska, jak i Węgry dołączyły do Klubu 20 lat temu i tym samym należą do poszerzającej się kategorii dotyczącej bezpośrednio zarządzanych funduszy unijnych – takich jak Horyzont Europa, największy fundusz BRI. Przygotowując się do kolejnych WRF, oba kraje mogą wspólnie opowiadać się za dalszym wzmocnieniem warunków rozszerzania. Dobrym tego przykładem jest „Deklaracja 15” podpisana przez ministrów z regionu, w której nalega się, aby 10. PR zachował komponent „Poszerzanie uczestnictwa i szerzenie doskonałości” oraz w dalszym ciągu promował doskonałość badawczą w UE<sup>4</sup>.

## ANALIZA PRIORYTETÓW POLSKI I WĘGIER

Węgry przedstawiły swoje priorytety prezydencji UE na rok 2024 18 czerwca 2024 r. przez Ministra ds. Unii Europejskiej pod hasłem „Uczyń Europę znów wielką”<sup>5</sup>. Węgry określają się jako „uczciwy pośrednik” w stosunkach międzynarodowych i dążą do ich realizacji politykę neutralności gospodarczej. Premier Węgier na początku swojej prezydencji podjął się misji pokojowej, co nie zostało pozytywnie przyjęte przez wszystkie państwa członkowskie i spotkało się z krytyką UE.

Węgry określiły siedem priorytetów, które są zgodne z celami sprawozdań w sprawie rynku wewnętrznego UE autorstwa Enrico Letty w 2024 r.<sup>6</sup> oraz w sprawie konkurencyjności UE autorstwa Mario Draghiego<sup>7</sup>; jednak narzędzia różnią się w niektórych punktach. W momencie pisania tego tekstu nie były znane priorytety Polski, ale na podstawie polityki i stanowiska rządu Donalda Tuska możemy wnioskować, jakie obszary mogą znaleźć się w polskiej agendzie politycznej.

## POLITYKA MIGRACYJNA

Polska i Węgry są geograficznie podobnie dotknięte kwestią migracji, gdyż część ich granic jest jednocześnie granicami zewnętrznymi UE. Polityka migracyjna obu krajów różni się od centralnego podejścia UE, sprzeciwiając się obowiązkowemu systemowi kwot w celu dystrybucji imigrantów między państwami członkowskimi, zamiast tego wspierając dobrowolne składki<sup>8</sup>. Celem przywództwa Polski i Węgier jest

- 1 Thomas Brent 2024: Komisja wyjaśnia stanowisko w sprawie udziału Węgier w programie „Horyzont Europa”. NaukaBiznes, W Internecie: <https://sciencebusiness.net/news/horizon-europe/commission-clarify-position-hungarys-participation-horizon-europe>
- 2 Juliette Portala 2024: Węgry ominą Brukselę, próbując „przełamać ciszę” w sprawie zakazu finansowania. NaukaBiznes, W Internecie: <https://sciencebusiness.net/news/research-and-innovation-gap/hungary-bypass-brussels-bid-resolve-silence-over-funding-ban>
- 3 List określający zadania do Ekateriny Zahariawy, komisarz ds. start-upów, badań naukowych i innowacji na rok 2024. W Internecie: [https://commission.europa.eu/document/download/130e9159-8616-4c29-9f61-04592557cf4c\\_en?filename=Mission%20letter%20-%20ZAHARIEVA.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/130e9159-8616-4c29-9f61-04592557cf4c_en?filename=Mission%20letter%20-%20ZAHARIEVA.pdf)
- 4 Florin Zubaşcu 2024: Ministrowie UE lobbują Zaharię, aby utrzymać kontynuację Widening w 10. programie ramowym. NaukaBiznes, W Internecie: <https://sciencebusiness.net/news/research-and-innovation-gap/eu-ministers-lobby-zaharieva-keep-widening-going-fp10>
- 5 Priorytety Prezydencji Rady UE Węgry 2024. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/32nhoe0p/programme-and-priorities-of-the-hungarian-presidency.pdf>
- 6 Enrico Letta 2024: Znacznie więcej niż rynek. W Internecie: <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>
- 7 Mario Draghi 2024: Przyszłość europejskiej konkurencyjności. W Internecie: [https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961\\_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20-%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20-%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf)
- 8 Jorge Liboreiro 2024: UE kończy reformę przepisów migracyjnych pomimo głosowania Polski i Węgier. Wiadomości Euro, W Internecie: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/05/14/eu-completes-reform-of-migration-rules-d-pomimo-poland-and-węgry-voting-against>



zwalczanie nielegalnej migracji, wzmocnienie bezpieczeństwa granic i zajęcie się pierwotnymi przyczynami migracji, szczególnie poprzez pomoc rozwojową w regionach Afryki i Bliskiego Wschodu. Zdaniem Viktora Orbána współpraca w zakresie migracji jest ważna, ale państwa członkowskie mają suwerenne prawo do kształtowania swojej polityki imigracyjnej. Donald Tusk podtrzymał oficjalne stanowisko swojego poprzednika i odrzucił nowy pakt, a 15 października Polska przyjęła strategię migracyjną na lata 2025–2030<sup>9</sup>.

5 sierpnia 2024 r. Komisja wydała decyzję wykonawczą 2024/2150 w sprawie Paktu migracyjnego, która nakłada na Węgry obowiązek zarejestrowania 7716 osób przekraczających granicę od czerwca 2026 r. do października 2027 r., a Polski – najwięcej z regionu Morza Bałtyckiego – 1564 osób, podczas gdy Dania, która będzie podążać za Polakami w prezydencji, jest wyłączona z Decyzji<sup>10</sup>. Miejsce rejestracji jest istotne, ponieważ w przypadku, gdy inne państwo członkowskie UE nie przyjmie zarejestrowanej osoby, musi ona pozostać w kraju rejestracji, jeśli chce pozostać na terenie UE. Doprowadzi to do znacznego wzrostu liczby relokowanych migrantów. W tym obszarze oba kraje mogą wspólnie reprezentować wzmocnienie zewnętrznego wymiaru migracji, takie jak efektywna współpraca z krajami trzecimi, wypracowywanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie przepisów azylowych oraz znaczenie finansowania UE dla ochrony granic zewnętrznych.

## POLITYKA ROZSZERZENIA

Polska zdecydowanie wspiera proces akcesji Mołdawii i Ukrainy do UE, a szczególną wagę przywiązuje do zacieśnienia współpracy między UE a Serbią<sup>11</sup>. Obszar ten jest ważny także dla Węgier, które realizują merytoryczną politykę rozszerzenia, w szczególności promując integrację Bałkanów Zachodnich i organizując w czasie swojej prezydencji szczyt UE-Bałkany Zachodnie. Obydwa kraje zgadzają się, że spełnienie kryteriów kopenhaskich jest niezbędne i że cele rozszerzenia powinny uwzględniać zdolność rynku wewnętrznego do absorpcji nowych członków. Polska kładzie większy nacisk na akcesję Ukrainy, natomiast Węgry skupiają się na Bałkanach Zachodnich i Serbii oraz uznają ochronę mniejszości narodowych za ważną w negocjacjach akcesyjnych.

## KONKURENCYJNOŚĆ I SPÓJNOŚĆ

Węgry ogłosiły politykę neutralności gospodarczej, natomiast Polska opowiada się za podążaniem za transatlantyckim kierunkiem UE<sup>12</sup>. Polska koncentruje się na powiązaniu polityki przemysłowej ze wspólną polityką handlową, dostępie do surowców krytycznych potrzebnych do zielonej transformacji oraz wyzwaniach stojących przed przemysłami energochłonnymi<sup>13</sup>. Rządy Polski i Węgier są zgodne, że konkurencyjność i innowacyjność mają fundamentalne znaczenie dla wzmocnienia rynku wewnętrznego i uproszczenia unijnych przepisów oraz ograniczenia obciążeń administracyjnych, które obecnie ograniczają potencjał europejskich firm, zwłaszcza MŚP. Zatem polityka spójności jest centralnym elementem konkurencyjności, opartej na konwergencji między regionami. Zgodnie z tymi wartościami głównym celem Węgier jest przyjęcie Paktu na rzecz Konkurencyjności, który mógłby stanowić podstawę dla polskiej prezydencji do powołania Funduszu Konkurencyjności. Polska będzie odgrywać bardziej znaczącą rolę w postępie prac prawnych, ponieważ do tego czasu zakończy się zmiana cyklu instytucjonalnego. Podczas polskiej prezydencji na porządku dziennym prawdopodobnie znajdą się także Fundusz na rzecz Konkurencyjności,

9 Strategia Migracyjna Polski 2025–2030. W Internecie: <https://www.gov.pl/web/premier/uchwala-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-odzyskac-kontrolę-zapewnić-bezpieczeństwo-kompleksowa-i-odpowiedzialna-strategia-migracyjna-polski-na-lata-2025-2030>

10 Decyzja wykonawcza 2024/2150 W Internecie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32024D2150>

11 Reuters 2024: Rozszerzenie UE kluczowym tematem polskiego przewodnictwa w bloku. W Internecie: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-enlargement-key-focus-polands-presidency-bloc-says-tusk-2024-10-24/>

12 Prezentacja Viktora Orbána w Wyższej Szkole Służby Publicznej 25 września 2024 r. Online: <https://kormany.hu/beszedekek-interjuk/miniszterelnok/orban-viktor-eloadasa-a-nemzeti-kozszojalati-egyetem-europai-versenykepesseg-magyar-gazdasagi-semlegesseg-cimu-konferenciajan>

13 Rzeczpospolita Polska 2024: Przyszłość europejskiej gospodarki. W Internecie: <https://www.gov.pl/web/eu/przyszlosc-gospodarki-europejskiej>

Porozumienie w sprawie czystego przemysłu, Pakiet chemiczny (uproszczenie REACH), nowa ustawa o gospodarce o obiegu zamkniętym, reforma zamówień publicznych oraz Partnerstwo na rzecz czystego handlu i inwestycji.

## ENERGIA

Polska opowiada się za zmniejszeniem obciążeń ekonomicznych energii kopalnej, zwłaszcza węgla, oraz opóźnieniem wdrożenia ETS2, odrzucając jego obecną formę, gdyż system ten znacząco zwiększałby koszty ogrzewania<sup>14</sup>. Oczekuje się, że polski rząd podczas swojej prezydencji w UE w 2025 r. będzie forsował modyfikację ETS2 i ogólnokrajowy harmonogram transformacji energetycznej. Węgry priorytetowo traktują rozwój odnawialnych źródeł energii, zwłaszcza geotermalnej i jądrowej, a także dywersyfikację dostaw energii, przy czym ważny dla kraju jest także rozwój sieci gazowej.

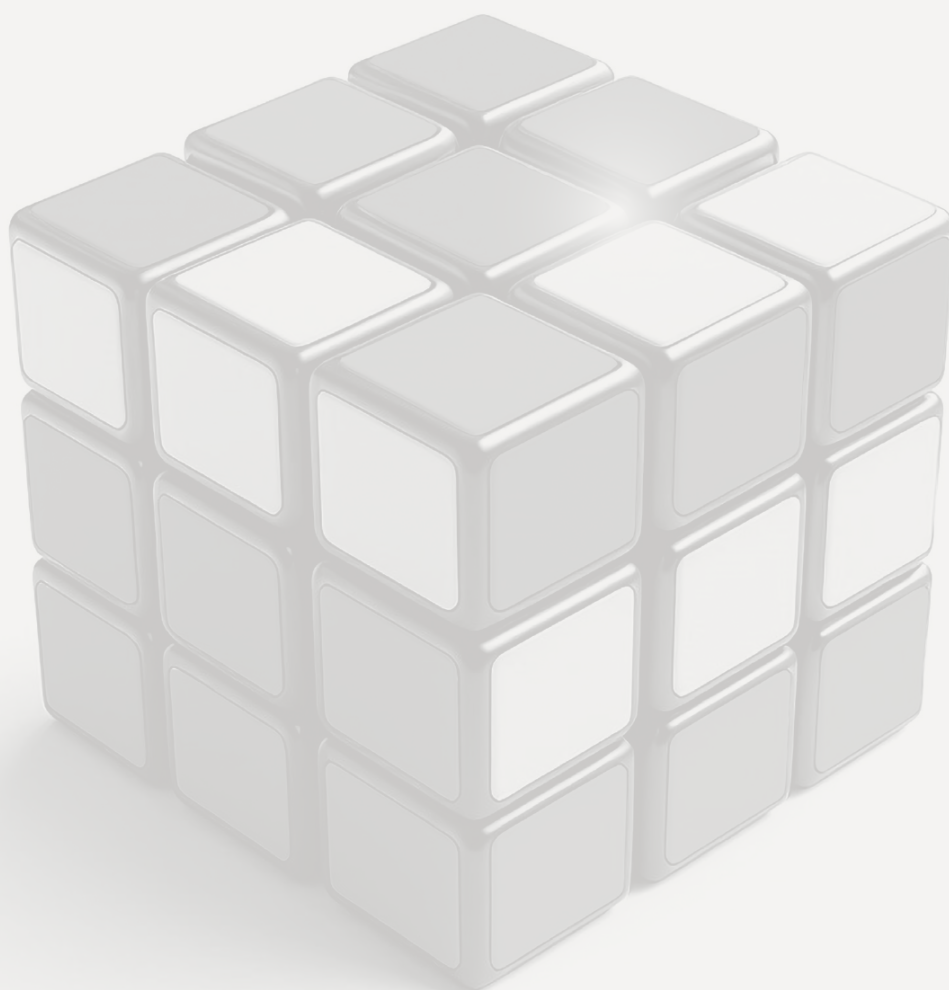
## REKOMENDACJE DOTYCZĄCE OBSZARÓW WSPÓŁPRACY POMIĘDZY OBIEMA PREZYDENCJAMI

- 1 Polityka spójności: wspólne wsparcie dla reformy polityki spójności, propagowanie ochrony spójności podczas negocjacji WRF w celu promowania konwergencji terytorialnej w UE.
- 2 Konkurencyjność: Koordynacja pomiędzy obiema prezydencjami w sprawie utworzenia Funduszu Konkurencyjności, wspólne określenie strategicznych kierunków wdrażania Paktu na rzecz Konkurencyjności, ze szczególnym naciskiem na rozwój konkurencyjności MŚP, w sprawie czego oba kraje podzielają to samo stanowisko.
- 3 Migracja, ochrona granic: Wspieranie inwestycji w ochronę granic i wspólne przeciwstawienie się obowiązkowym kwotom.
- 4 Sprawiedliwa transformacja energetyczna: Współpraca w zakresie zielonej transformacji może przyczynić się do zrównoważenia gospodarczego i środowiskowego regionu Europy Środkowo-Wschodniej.
- 5 Badania naukowe i innowacje: Region Europy Środkowo-Wschodniej czerpie mniej funduszy UE zarządzanych bezpośrednio niż Europa Zachodnia, co stanowi istotne wyzwanie. Węgry i Polska mają wspólny interes w zwiększaniu absorpcji środków na badania naukowe i innowacje. Oba krajom przyświeca wspólny cel utrzymania kategorii „kraju rozszerzającego się” i zwiększania „budżetu poszerzającego się”, zwłaszcza podczas negocjacji dotyczących kolejnego cyklu budżetowego. Niezbędne byłoby zachowanie równowagi pomiędzy funduszami spójności a bezpośrednio zarządzanymi funduszami unijnymi oraz reprezentowanie interesów regionu Europy Środkowo-Wschodniej w zakresie wzmocnienia poszerzenia.

Węgry i Polska, choć różnią się wielkością terytorialną i liczbą ludności, jako państwa regionu Europy Środkowo-Wschodniej oraz ze względu na swoje położenie geograficzne jako kraje stanowiące część zewnętrznych granic UE, stoją przed podobnymi wyzwaniami. Ekscytujące pytanie, czy powyższe zalecenia polityczne mogą wyjść poza bitwy polityczne na wysokim szczeblu i czy między obiema prezydencjami wyłoni się istotna współpraca, co stanowi rzadką, ale doskonałą okazję do reprezentowania interesów regionu.

14 Aleksandra Krzysztozek 2024: Polska zamierza w czasie prezydencji w Radzie zrewidować politykę ekologiczną UE Euaktywny, W Internecie: <https://www.euractiv.com/section/politics/news/poland-aims-to-revise-eu-green-policies-during-council-presidency/>

## **ABOUT THE AUTHORS**





**Rodrigo Ballester** is the Head of the Centre for European Studies at the Mathias Corvinus Collegium in Budapest. He holds a law degree from the San Pablo CEU University in Madrid and a master's degree in European law (LL.M) from the College of Europe in Bruges (2002). Former EU official, he spent 16 years in Brussels, both in the European Parliament and the European Commission, notably as member of staff of the Hungarian Commissioner Tibor Navracsics (2014-2019). Between 2010 and 2023, he was a visiting professor at the Institut d'Etudes Politiques de Paris (Dijon campus) where he taught European Law. He extensively publishes in the press (Le Figaro, Atlantico.fr, EIDebate.es, El American, Newsweek, Mandiner, Index) and appears on radio (Radio France, Kossuth Radio) and TV shows (El Toro TV, Hir TV). He has been active in denouncing the dangers of cancel culture and woke ideology. In 2024, he has been appointed Ministerial Commissioner responsible for the internationalisation strategy of Hungarian universities. Father of three.



**Attila Demko PhD** was born in 1976 in Budapest. He graduated in history and political theory from Eötvös Lóránd University in Budapest in 2000. In 2008, he defended his doctoral thesis summa cum laude in the doctoral programme on modern and contemporary universal history at ELTE. He started his career as a security policy adviser in the State Secretariat for Security and Defence Policy of the Prime Minister's Office in 1999. From 2002 to 2010, he worked as a desk officer in the Defence Policy Department of the Ministry of Defence. From 2010 to 2012, he was Head of the Defence Planning Department of the Ministry of Defence. From 2012 to 2014 he was Head of the Defence Policy Section at the Permanent Representation of Hungary to NATO in Brussels.



**Spasimir Domaradzki PhD** in Political Sciences (2007), researcher and lecturer at the Faculty of Political Science and International Studies of the University of Warsaw. Wilbur Fellow scholar (2008), multiple OSCE (Organisation for Security and Cooperation in Europe) election observer. Expert member in the Presidential Expert Programme "Laboratory of Ideas" implemented by the Chancellery of the President of the Republic of Poland (2013-2014), member of the editorial team of Res Publica Nowa. Visegrad Insight Fellow (2019-2020). Member of Team Europe at the Representation of the European Commission in Warsaw.



**Michał Dulak PhD** in social sciences in the field of political science, assistant professor at the Institute of Political Sciences and International Relations of Jagiellonian University. Head of the inter-faculty unit at the Jagiellonian University – Polish Scientific Center of the Jagiellonian University. Author of 40 scientific works – books and articles – and analyzes in the field of European integration, public policies, and local government, including the monograph: Legitimization of the Polish European policy. Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa (2017) and Ocena skutków regulacji w gminach (2020; edited book).



**Angelika Gieraś**. Student at the Doctoral School of Social Sciences at the University of Warsaw. A graduate of European studies at the Faculty of Political Science and International Studies of the University of Warsaw, where she graduated with distinction. Among others, Angelika Gieraś cooperated with the European Parliament, the European Commission, and was an EU Careers Ambassador for the European Personnel Selection Office. Since 2019, she has been affiliated with the Sobieski Institute, where she coordinates national and international projects. Lecturer at the University of Warsaw and the National School of Public Administration.



**Ilona Gizińska** is an analyst in the Central European Team of the Center for Eastern Studies(OSW) since 2023, specializing in Hungarian issues. For nearly 10 years she worked in the private sector, dealing with the image of global brands (mainly in Central European countries). A long-time publicist in the Polish and Hungarian press (business weekly "Figyelő"). A graduate of sociology at the Institute of Applied Social Sciences at the University of Warsaw. Scholarship holder at Université Pierre Mendès France (UPMF) in Grenoble. He speaks Hungarian and English fluently. Main research topics: Hungary's domestic and foreign policy, cooperation between Central European countries, social policy and demographic challenges of the region.



**Prof. Tomasz Grzegorz Grosse.** Sociologist, political scientist, and historian. Lecturer at the University of Warsaw. Specializes in the analysis of economic policies in the EU and its member states, as well as in public management, geoeconomics, Europeanization, and theoretical thought concerning European integration. Recently published: "Post-Crisis Europe"(PISM 2018). He has been a scholarship holder at the University of Oxford, the European University Institute in Florence, Yale University, Georgetown University, and the Max Planck Institute for the Study of Societies in Cologne.



**Péter Pál Kránitz PhD** is a Senior Research Fellow at the Hungarian Institute of International Affairs. A historian by degree, his researches focus on the past and present of Hungary's bilateral ties to the South Caucasus countries and international relations in the region.



**Urszula Kuczyńska.** Linguist and economist specializing in the social aspects of energy transition and climate policy. Associated with the nuclear energy sector, she collaborates with the International Atomic Energy Agency in planning and implementing educational projects in the field of social communication, including the pioneering Joint ICTP-IAEA School of Nuclear Stakeholder Engagement at the university in Trieste. She has also gained international experience in China. Author of press publications, analyses, reports, and the book "Atom for Climate." Graduate of applied linguistics at the University of Warsaw (French and English languages), foreign trade at the Warsaw School of Economics, and studies in Chinese language and culture at Zhejiang University of Technology in Hangzhou. Enthusiast of cats, Polish greyhounds, and artistic gymnastics.



**Rafał Libera.** He has experience in project financing while working on the structure and financing of activities in Africa, Asia and Europe. Currently, he is a manager in a group of service units and entities providing solutions for corporations from the oil and gas industry and offshore wind farm operators. Co-founder and president of the management board of the Transatlantic Forum of Future Leaders foundation, which works for the development of transatlantic institutions and runs an internship program in the US Congress and the British House of Commons for Polish students. In addition, the president of the board of the Polish City Club, an association that brings together and organizes regular meetings for Polish specialists and participated in London. He has been living abroad for 13 years (Great Britain, France). He graduated from University College London. He is a lawyer by education.



**Dr. János Matuz** graduated from the University of Szeged, Hungary in 1998 with a law degree and a diploma in EU law. He studied in the USA, the Czech Republic and Denmark as a scholarship recipient. He worked as an associate lawyer at the Budapest office of Dentons. Since 2005 he has been working as a lawyer and strategic consultant, mainly for large companies with significant R&D activities, start-ups and spin-offs in the energy, IT and biotechnology sectors. He has been the attorney-of-law of Framatome, the nuclear energy company of Electricité de France (EDF) since 2021. Since 2022, he has been a senior analyst at the Hungarian Development Promotion Office. He is an Of-Counsel in Dentons' Budapest office and a PhD student at the Ludovika University of Public Service.



**Sylwia Mazur PhD.** Doctor of Laws. Researcher at the Research Center on the Future of Law at Universidade Católica Portuguesa and Assistant Professor at the Department of Political Science and Administration at the University of Information Technology and Management based in Rzeszów. Author of scientific publications on the EU's migration and asylum policy and the EU's external relations. Editor of the "Obserwator Młodych" blog devoted to international law, security and politics. Scholarship holder of the Kościuszko Foundation (University of Michigan) and the "Masters of Teaching" program (Rijksuniversiteit Groningen). Member of Team Europe Direct.





**Gábor Papp** is a research fellow at Hungarian Institute of International Affairs. His main field of interests are energy security, energy transition, raw materials and supply chains.



**Viktória Lilla Pató** graduated in public administration studies (BA) and international public service relations (MA) from the University of Public Service, while in 2015 she also studied at the Faculty of Law of the University of Milan. Since 2017 she is doing research in science policy at the Doctoral School of Public Administration Sciences. During her university studies, she gained several international -by participating on Erasmus student mobility and training courses- and professional experience at the Constitutional Court of Hungary, at the National Assembly and at the Embassy of Hungary in Rome. Currently, she is the vice-president for foreign affairs at the Association of Hungarian Ph.D. and DLA Candidates and international expert of Artificial Intelligence at Digital Success Programme, Hungary. From 2020 she works as an associate researcher in European digitalization and science development at the University of Public Service, József Eötvös Research Center- European Strategy Research Institute (EUSTRAT).



**Tomasz Pawłuszko PhD.** Analyst of international security and strategic studies. Americanist, research and development project manager, graduate of the Jagiellonian University, obtained his doctorate at the University of Warsaw. Currently associated with the University of Opole, previously with the General Tadeusz Kościuszko Military Academy of Land Forces. He collaborated with the Doctrine and Training Centre of the Polish Armed Forces on the "NUP 2X35" project in the area of geopolitics. Author of reports, analyses, trainings, and books in the field of international relations, with particular emphasis on the region of Central and Eastern Europe.



**Dr. Bernadett Petri** is a lawyer and European Union expert, she previously worked for years as a lawyer dealing with the operation of economic entities, cross-border transactions, and international contracts. Subsequently, she spent ten years working in Brussels at the European Parliament and the European Commission, where she was active in various legal fields, international trade issues, and policies. She regularly publishes on EU topics, teaches at several higher education institutions, and is a researcher at the Eötvös József Research Center of the Ludovika University of Public Service and at the XXI. Century Institute. Since spring 2023, she has been the Managing Director of the Hungarian Development Incentive Office (MFOI), and since January 12, 2024, she has been the Ministerial Commissioner responsible for coordinating the use of direct EU funds for the Ministry of Public Administration and Territorial Development.



**Balázs Tárnok PhD** is managing director at the Europe Strategy Research Institute of the Ludovika University of Public Service. He is also Deputy Director of the Training Program on National Minorities at the Károli Interdisciplinary Academy at the Károli Gáspár University of the Reformed Church of Hungary, and Adviser on Minority Rights at the Institute for the Protection of Minority Rights, Budapest. He received his law degree (J.D.), LL.M. and Ph.D. at the Pázmány Péter Catholic University Faculty of Law and Political Sciences, Budapest. In 2021, he was the Hungary Foundation's visiting research fellow at the University of Notre Dame, USA. In 2022, he received the Lőrincz Csaba Award presented by the Pro Minoritate Foundation to acknowledge his activities in the field of foreign and national minority policy. His research focuses on the law and policies of the EU, the EU's common foreign and security policy, human rights and minority rights, and regional cooperation in Central Europe and the V4 Group.



**Csilla Varga** has earned her BA and MA degrees in International Relations at the Corvinus University of Budapest where she also obtained her PhD degree at Doctoral School of International Relations and Political Science in 2021. She is currently a senior researcher of the Danube Institute of Budapest, and also a researcher of the Eötvös József Research Centre - Europe Strategy Research Institute of the Ludovika University of Public Service. Her main research area is the political representation and participation of national minorities, analysis of the situation of Hungarian national minorities in neighbouring countries and the politics of the V4 countries. She also gained experience in public administration at the Prime Minister's Office, in the Ministry Foreign Affairs and Trade and in the Cabinet Office of the Prime Minister.

---

Niniejszy raport powstał w ramach realizowanego przez Instytut Sobieskiego projektu finansowanego ze środków Fundacji Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka.

Celem było przygotowanie wspólnej publikacji, razem z zaproszonymi do współpracy, węgierskimi Ekspertami z różnych dziedzin, reprezentującymi think-tanki, aby wspólnie przedstawić polsko-węgierski dwugłos na tematy takie jak: federalizacja UE, interesy energetyczne, rozwój energetyki jądrowej, kryteria przyjęcia nowych członków do Unii Europejskiej, obrona cywilna, reprezentacja w instytucjach UE, polityka migracyjna, czy też współpraca w Grupie Wyszehradzkiej.

Komentarze zostały opublikowane w polsko-węgierskiej formie dwugłosu, a cały raport został wydany w trzech językach: angielskim, polskim i węgierskim, aby dotrzeć do szerokiej publiczności międzynarodowej.

Misją Instytutu Sobieskiego jest tworzenie idei dla Polski, dlatego też zwieńczeniem każdego artykułu są rekomendacje autorów. Proponują oni co ich zdaniem należy zrobić, aby ulepszyć konkretną politykę czy współpracę na rzecz lepszej integracji i bezpieczeństwa w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, z uwzględnieniem specyfiki polsko-węgierskiej współpracy oraz wyzwań wynikających z obecnej sytuacji geopolitycznej.

Mamy nadzieję, że nasz raport przyczyni się do podniesienia debaty na ważne tematy związane z przyszłością Unii Europejskiej, w tym na temat jej tożsamości, bezpieczeństwa energetycznego, zrównoważonego rozwoju oraz polityki rozszerzeniowej, stając się cennym źródłem inspiracji dla decydentów oraz środowisk opiniotwórczych w Polsce, na Węgrzech i w innych krajach regionu.



Raport powstał w ramach projektu pod tytułem „Dwugłos ekspertów w sprawach międzynarodowych: Polska i Węgry” realizowanego przez Instytut Sobieskiego, nr umowy o dofinansowanie: DOF-K/IF/RD12/15/2024. Grantodawcą jest Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka. Publikacja wyraża jedynie poglądy autora/ów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im. W. Felczaka.

**TWORZYMYPOLSKI**  
**IDEE DLA**



**Instytut Sobieskiego**

Lipowa 1a/20  
00-316 Warszawa  
tel.: 22 826 67 47

sobieski@sobieski.org.pl  
www.sobieski.org.pl



ISBN 978-83-966872-9-6