

Czy Rosja zapłaci za wojnę? Próby stworzenia mechanizmu kompensacyjnego dla Ukrainy

Marcin Jędrzyiak

Trwająca od prawie dwóch lat agresja Federacji Rosyjskiej (FR) zadaje Ukrainie ogromne straty. Według Banku Światowego tylko pierwsze dwanaście miesięcy przyniosły napadniętemu państwu 135 mld dolarów kosztów bezpośrednich. Łączny uszczerbek ekonomiczny, społeczny i monetarny oszacowano na 290 mld dolarów, a potrzeby rekonstrukcyjne – na 411 mld dolarów, co odpowiada 2,6-krotności ukraińskiego PKB w 2022 r. Aby częściowo pokryć te ostatnie, Kijów dąży do przekonania partnerów do stworzenia mechanizmu kompensacyjnego, dzięki któremu rosyjskie aktywa zamrożone w krajach zachodnich mogłyby zostać przekazane Ukrainie. To potencjalnie duży zasób: państwa G7 oraz UE zablokowały rezerwy Centralnego Banku Rosji (CBR) o wartości ponad 300 mld euro, a także ok. 60 mld dolarów prywatnych środków. Plany Kijowa natrafiają jednak na kilka przeszkód. Kraje Zachodu nie dysponują na razie instrumentami prawnymi pozwalającymi na konfiskatę tych funduszy. Żywa jest też obawa przed osłabieniem statusu dolara i euro jako międzynarodowych walut rezerwowych czy roszczeniami odszkodowawczymi ze strony innych państw. Co więcej, do tej pory nie zdarzyło się jeszcze, aby komisja kompensacyjna rozpoczęła działalność w trakcie wojny.

Cele Kijowa

Utworzenie międzynarodowego mechanizmu kompensacji to jeden z elementów zaproponowanej przez Wołodymyra Zełenskiego w listopadzie 2022 r. dziesięciopunktowej „formuły pokoju”¹. Uzyskanie odszkodowań stanowi warunek zwycięstwa dla 41,5% ukraińskiego społeczeństwa.

Instrument umożliwiałby wypłatę odszkodowań za straty poniesione w wyniku rosyjskich działań militarnych zarówno przez państwo, jak i przez osoby fizyczne i prawne, które mogłyby występować z roszczeniami we własnym imieniu. Sprawa ta nabrała dodatkowej wagi jesienią 2023 r., gdy okazało się, że ukraińska kontrofensywa zakończyła się niepowodzeniem, a kosztowna wojna potrwa jeszcze nieokreślony czas oraz pojawiło się ryzyko, że pomoc finansowa od kluczowych donatorów zostanie – przynajmniej na pewien okres – wstrzymana: w USA pakiet o wartości 61 mld dolarów zablokowali kongresmeni z Partii Republikańskiej, a w UE na drodze wartego 50 mld euro Instrumentu na rzecz Ukrainy (Ukraine Facility) długo (i bezskutecznie) stał premier Węgier Viktor Orbán. W narracji Kijowa

¹ *Формула миру: Зеленський назвав 10 умов припинення війни в Україні*, Укрінформ, 15.11.2022, ukrinform.ua.

przekazanie na wsparcie Ukrainy rosyjskiego majątku nie tylko wydaje się słuszne z moralnego punktu widzenia, lecz także pozwoliłoby odciążyć budżety krajów Zachodu oraz wyciszyć coraz trudniejsze politycznie dyskusje o zasadności pomocy.

Według wiceminister sprawiedliwości Iryny Mudrej utworzenie mechanizmu kompensacji wymaga poczynienia kilku kroków².

Działałby on na mocy umowy

międzypaństwowej, która stanowiłaby fundament prawny funkcjonowania komisji zajmującej się rozpatrywaniem roszczeń. Następnie zawiązano by specjalny fundusz zasilany rosyjskimi aktywami. Ponadto utworzono by międzynarodowy rejestr szkód, strat i zadośćuczynień, który byłby podstawą do zgłaszania wniosków o wypłatę odszkodowań³. Sprawami nie zajmowałyby się więc ukraińskie organy czy sądy, lecz powołana specjalnie do tego celu instytucja. Jej decyzje miałyby większą wagę i niosłyby mniejsze ryzyko oskarżeń o stronniczość. Nie byłyby też prostym „sądem zwyczajcy nad pokonanym”, lecz narzędziem przywrócenia sprawiedliwości i porządku światowego.

” Decyzje międzynarodowej komisji rozstrzygającej o wypłacie odszkodowań miałyby dużą wagę i stanowiłyby narzędzie przywrócenia sprawiedliwości i porządku światowego.

W poszukiwaniu modelu mechanizmu kompensacyjnego

W prawie międzynarodowym brakuje instrumentu, który dałoby się precyzyjnie przenieść na warunki toczącej się inwazji Rosji na Ukrainę. Tym samym postulowane przez Kijów modele zarówno komisji kompensacyjnej, jak i funduszu, z którego finansowano by odszkodowania, stanowiłyby precedens.

Zazwyczaj podobne instytucje ds. reperacji powstawały po wojnie, a nie w jej trakcie – np. komisja związana z konfliktem Etiopii i Erytrei z lat 1998–2000 czy specjalna komisja powołana po irackiej inwazji na Kuwejt w roku 1990. Ta pierwsza funkcjonowała jednak na mocy porozumienia między dwoma winnymi agresji państwami, które wzajemnie skierowały przeciwko sobie roszczenia. Uznała zarówno pretensje etiopskie (w wysokości 174 mln dolarów), jak i te wysunięte przez Erytreę (161 mln dolarów), lecz poniosła porażkę. Opierała się bowiem na ich woli do dokonania odpowiednich wypłat, co nigdy nie nastąpiło⁴. Z kolei komisja dla Kuwejtu działała z mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ. Choć powołanie takowej jest obecnie niemożliwe z uwagi na sprzeciw Rosji i Chin, to pod względem praktycznym wydaje się ona w większym stopniu odpowiadać postulatowi Kijowa, gdyż pozwalała także na zgłaszanie roszczeń przez osoby fizyczne i przedsiębiorców. Jednak i ona powstała już wojnie i pokonaniu Iraku Saddama Husajna. Jej działalność przytacza się jako przykład sukcesu. Środki na wypłatę rekompensat pochodziły z Funduszu Odszkodowawczego ONZ, który otrzymywał procent od wpływów ze sprzedaży eksportowanej irackiej ropy naftowej i produktów ropopochodnych.

Przeszkody na drodze do ewentualnego przekazania Ukrainie rosyjskich aktywów

Przejęcie lub wykorzystanie w jakiegokolwiek formie rosyjskich aktywów wymagałoby wprowadzenia nowych rozwiązań legislacyjnych w prawie wewnętrznym państw, które zdecydowały się na ich zamrożenie. Obecnie większość krajów rozważających taki krok nie posiada ku temu odpowiednich mechanizmów.

² Ірина Мудра: міжнародний Реєстр збитків. 500 днів повномасштабної війни, Ministerstwo Sprawiedliwości Ukrainy, 8.07.2023, minjust.gov.ua.

³ W kontekście mechanizmu kompensacji używa się zamiennie terminów „odszkodowania” i „reparacje”. Historycznie reparacje wypłacano po zakończeniu działań wojennych i miały różną formę (nie tylko odszkodowań, lecz także np. konfiskaty majątku czy świadczeń w naturze). Mogły być zgłaszane jedynie przez państwa, a nie przez osoby fizyczne czy prawne. Obecnie granica pomiędzy oboma pojęciami jest nieostra, stąd nie różnicuje ich nawet statut Rejestru Szkód.

⁴ M.J. Matheson, *Eritrea-Ethiopia Claims Commission: Damage Awards*, „ASIL Insights”, vol. 13, issue 13, 4.09.2009, asil.org; A. Dybnis, *Was the Eritrea-Ethiopia Claims Commission Merely a Zero-Sum Game?: Exposing the Limits of Arbitration in Resolving Violent Transnational Conflict*, „Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review”, vol. 33 (2), zima 2011, s. 257, za: digitalcommons.lmu.edu.

Aktywa FR są objęte prawami własności, stanowiącymi dla państw Zachodu podstawę gospodarki wolnorynkowej i możliwymi do naruszenia tylko w wyjątkowych sytuacjach. Standardem jest, że nie wolno wywłaszczyć kogokolwiek bez odszkodowania. W tym kontekście samo zablokowanie możliwości korzystania z funduszy przez ich zamrożenie oznacza już ingerencję w prawa własności. Jeszcze mocniej wkraczałyby w nie konfiskata aktywów w celu ich reinwestowania i oddania Ukrainie tak uzyskanych korzyści (gdyż kroki te ograniczałyby właścicielowi prawo do korzystania z rzeczy, rozporządzania nią oraz pobierania z niej pożytków, np. odsetek) czy też ich przejęcie i przekazanie Kijowowi lub na rzecz specjalnego funduszu.

Problem ten dotyczy w szczególności majątku osób prywatnych – oligarchów, właścicieli spółek, biznesmenów związanych z rządem. Ludziom tym nie udowodniono bezpośredniej odpowiedzialności za zbrodnie agresji na Ukrainę lub inne zbrodnie wojenne. Wywłaszczenie ich bez odszkodowania, podstawy prawnej czy wyroku sądowego naruszałoby podstawowe zasady prawa.

Nieco łatwiejsza jest kwestia **» Prawa własności stanowią podstawę gospodarki wolnorynkowej i można je naruszyć jedynie w wyjątkowych sytuacjach.** zajęcia aktywów należących do państwa rosyjskiego, przede wszystkim aktywów CBR. Są one

chronione immunitetami wynikającymi z suwerenności państwa oraz – w niektórych przypadkach – dwustronnymi umowami o inwestycjach. Te pierwsze można ominąć na kilka sposobów. Immunitety chronią państwo przed jurysdykcją sądową innego państwa, ale nie przed działaniem o charakterze wykonawczym, takim jak zamrożenie czy konfiskata majątku na mocy decyzji rządu lub specjalnego urzędu. Niektórzy prawnicy⁵ powołują się też na kwestię środków zaradczych wskazanych w nieratyfikowanym i nieobowiązującym projekcie konwencji ONZ o odpowiedzialności państw za czyny bezprawne. Bez wątplenia agresja oraz użycie siły przeciwko Ukrainie oznaczają złamanie norm prawa międzynarodowego, lecz argumenty wywodzone z treści konwencji nie są poparte żadną praktyką⁶.

Jeśli natomiast mówimy o ochronie będącej konsekwencją bilateralnych umów inwestycyjnych, to zasadniczo nie dotyczy ona aktywów państwowych. Większość porozumień tego typu wskazuje wyraźnie, że jako inwestora rozumie się podmiot prywatny⁷. Wiele państw (m.in. Polska) wypowiedziało Rosji takie umowy. Ponadto FR sama je naruszyła, dokonując wywłaszczenia niektórych zachodnich firm albo przejęcia ich majątków za symboliczną kwotę⁸. Podobne porozumienia nie stanowią zatem poważnej przeszkody na drodze do konfiskaty rosyjskich aktywów.

Bariery ekonomiczne i polityczne

Problemom prawnym towarzyszą przeszkody polityczne. Państwa, które wprowadziłyby mechanizm pozwalający na konfiskatę rosyjskiego majątku, obawiają się stworzenia niebezpiecznego precedensu. Często same posiadają one bowiem w FR inwestycje, co rodzi niepokój o ich zamrożenie lub przejęcie⁹. Moskwa wprost zresztą zagroziła, że się do tego posunie, w odpowiedzi na ogłoszoną przez przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulę von der Leyen w październiku 2023 r. propozycję utworzenia europejskiego mechanizmu umożliwiającego przekazywanie Ukrainie środków uzyskanych z obrotu

⁵ L.H. Tribe, R.P. Tolentino, K.M. Harris, J. Erpenbach, J. Lewin, *The Legal, Practical, and Moral Case for Transferring Russian Sovereign Assets to Ukraine*, Renew Democracy Institute, 17.09.2023, rdi.org, s. 112–126.

⁶ *Ibidem*, s. 124–125.

⁷ A. Moiseienko, *Politics, Not Law, Is Key to Confiscating Russian Central Bank Assets*, Just Security, 17.08.2022, justsecurity.org.

⁸ Rosja przejęła majątki takich firm jak Carlsberg, Danone, Fortum, Uniper czy austriacka spółka paliwowa OMV. Zob. *Moscow takes control over assets of Western companies*, Reuters, 20.12.2023, reuters.com.

⁹ *The Legal, Practical, and Moral Case...*, *op. cit.*, s. 179–181.

rosyjskimi aktywami – tzw. *windfall tax*. Warto jednak pamiętać, że Kreml już wcześniej zapewnił sobie narzędzia pozwalające zamrażać oraz konfiskować własność zachodnich przedsiębiorców i państw¹⁰.

Niektóre kraje obawiają się otwarcia puszkę Pandory – w końcu inne państwa mogłyby chcieć uzyskać od nich reparacje za krzywdy wyrządzone w przeszłości¹¹. W tym kontekście nieoficjalnie mówi się np. o Niemczech, które mogą martwić się o ewentualne roszczenia ze strony krajów poszkodowanych przez nie podczas II wojny światowej. Ukraiński resort sprawiedliwości tłumaczy jednak, że komisja byłaby związana wyłącznie z inwazją Rosji na Ukrainę (co miałyby jasno wynikać z treści traktatu międzynarodowego regulującego jej działalność) – tego precedensu nie można by wykorzystywać w odniesieniu do innych konfliktów.

W USA często do głosu dochodzi z kolei obawa związana z zagrożeniem statusu dolara jako międzynarodowej waluty rezerwowej

USA boją się utraty statusu dolara jako waluty rezerwowej. Podobne obawy ma Unia Europejska w stosunku do euro.

oraz potencjalnym zwróceniem się ku juanowi przez kraje Azji czy Bliskiego Wschodu. Argument o ryzyku spadku zaufania do bezpieczeństwa zdeponowanych aktywów podnosi się też w kontekście euro¹². Niepokój ten nie wydaje się uzasadniony – już samo zamrożenie aktywów CBR to daleko idące posunięcie, które mogło zainspirować Chiny, Indie czy państwa Zatoki Perskiej do rozważenia zmiany waluty rezerwowej albo ucieczki kapitału z krajów G7. Takiego trendu jednak nie widać. Obecna pozycja dolara czy euro wynika z szeregu czynników strukturalnych, takich jak stabilność systemu prawnego i finansowego, globalna integracja rynku czy wiarygodny system prawny, a także z braku realnej opcji alternatywnej¹³.

W UE pewien problem stanowi również swoista trauma po kryzysie strefy euro z lat 2010–2018, który bardzo uwrażliwił europejskie instytucje na ryzyko naruszenia stabilności wspólnej waluty. Pewną rolę odgrywa także swego rodzaju profesjonalna solidarność szefów banków centralnych, niechętnych ostracyzmowi wymierzonemu w CBR.

Działania na rzecz utworzenia mechanizmu kompensacji

Stworzenie instrumentu kompensacyjnego dla Ukrainy uzyskało poparcie Zgromadzenia Ogólnego ONZ¹⁴. Na jej rezolucję powołała się Rada Europy 17 maja 2023 r. podczas szczytu w Reykjavíku, ustanawiając Rejestr Szkód. To pierwszy istotny krok mogący prowadzić do utworzenia mechanizmu. W istocie w ten sposób zrealizowano jeden ze wskazanych przez Kijów punktów. Rejestr zaczął działać w grudniu 2023 r. Zgodnie z jego statutem członkowie (pochodzący z różnych państw) przyjmują i przetwarzają informacje o dowodach szkód i roszczeniach odszkodowawczych, kategoryzują je, organizują, a także oceniają i określają, czy można je włączyć do wykazu. Nie decydują jednak o przeznaczeniu środków na zaspokojenie konkretnych roszczeń. Zakres ich prac obejmuje szkody wyrządzone po 24 lutego 2022 r. Wolę dołączenia do instytucji wyraziło 44 krajów Europy oraz UE. W skład jego rady wchodzi m.in. były szef wspomnianej komisji ds. Iraku Norbert Wühler, a przewodniczącym został były prezydent Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Róbert Spanó.

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 25.04.2023 № 302 «О временном управлении некоторым имуществом», *Официальное опубликование правовых актов*, publication.pravo.gov.ru.

¹¹ P. Polityuk, *Ukraine says allies' concerns hamper talks on war compensation*, Reuters, 16.03.2023, reuters.com.

¹² N. Larsen, *Why Attempts to Divert Frozen Russian Assets Could Seriously Damage the West's Credibility*, *International Banker*, 7.09.2023, internationalbanker.com.

¹³ J. Brusuelas, *Why the dollar remains the world's reserve currency, and will stay that way*, *The Real Economy Blog*, 17.04.2023, realeconomy.rsmus.com.

¹⁴ Rezolucja L.6/2022 z 7 listopada 2022 r. „Furtherance of Remedy and Reparation for Aggression against Ukraine”, *United Nations*, digitallibrary.un.org.

Ostrożne kroki mające na celu przekazanie Ukrainie środków finansowych pochodzących z rosyjskich aktywów poczyniła też Unia. W marcu 2022 r. w ramach Eurojust¹⁵ utworzono zespół Freeze and Seize, którego zadanie polega na badaniu poprawności wykonania sankcji przeciw Białorusi i Rosji, ale też zamrażaniu oraz – w miarę możliwości – konfiskacie aktywów należących do tych państw. Od tego czasu działania UE na długo utknęły w martwym punkcie ze względu na opór niektórych członków (szczególnie Belgii, Francji i Niemiec)¹⁶, ukrywających niechęć do przejścia tych środków pod potrzebą dalszych dyskusji na temat konsekwencji prawnych i ekonomicznych takiego posunięcia. Dopiero w październiku 2023 r. von der Leyen zapowiedziała stworzenie wspomnianego mechanizmu polegającego na opodatkowaniu „nadzwyczajnych zysków” (*windfall profits*), czyli tych generowanych przez zamrożone rosyjskie aktywa. Zgodnie bowiem z przepisami regulującymi działanie izb rozliczeniowych w państwach członkowskich (czyli instytucji powołanych do organizowania i prowadzenia rozliczeń transakcji dokonywanych za pomocą instrumentów finansowych), zablokowane środki po okresie zapadalności są automatycznie reinwestowane przez pośredników w celu ochrony interesów klienta. Z racji zamrożenia rosyjskich aktywów wygenerowane przez nie odsetki nie mogą jednak zostać zwrócone¹⁷.

12 grudnia Komisja Europejska ogłosiła jeszcze dalej idącą propozycję – nadzwyczajne zyski miałyby być przejmowane w całości,

» Unia Europejska chce dokonać przejścia nadzwyczajnych zysków (odsetek) generowanych przez zamrożone rosyjskie aktywa.

a nie tylko opodatkowywane. Szczegółów tego rozwiązania na razie nie ujawniono, lecz 23 stycznia jego projekt uzyskał akceptację ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich. 1 lutego Rada Europejska poparła tę koncepcję oraz wskazała, że środki uzyskane z przejścia zysków generowanych przez rosyjskie aktywa mogą stanowić dodatkowe źródło finansowania Instrumentu na rzecz Ukrainy – nowego unijnego narzędzia pomocy na lata 2024–2027. Mechanizm oparty na przekazywaniu odsetek miałby pozwolić na przetransferowanie Kijowowi do 2027 r. 15–17 mld euro. Lecz i ta forma pomocy rodzi problemy prawne: belgijska izba rozliczeniowa Euroclear twierdzi, że tak powstała suma stanowi jej własność. Argumentu tego nie da się zweryfikować bez dostępu do niejawnych umów między Rosją a izbami rozliczeniowymi¹⁸. Istnieje zatem ryzyko, że oddanie nadzwyczajnych zysków Ukrainie również narusza prawa własności. Skutkiem tego KE musi poświęcić wiele uwagi odpowiedniemu uzasadnieniu prawnej dopuszczalności mechanizmu.

Nie czekając na przeprowadzenie przez UE długotrwałej procedury ustawodawczej, niektóre państwa podjęły próby stworzenia możliwości przekazania Kijowowi pewnych środków na własną rękę. **Estonia** chce przejść rosyjski majątek na podstawie ustawy o walce z praniem pieniędzy i liczy na uzyskanie z tego tytułu ok. 20 mln euro. Projekt przepisów miał się pojawić do końca stycznia 2024 r., lecz do tej pory go nie przedstawiono¹⁹.

Pionierem w zakresie tworzenia ostrożniejszych rozwiązań jest **Belgia**, gdzie znajdują się największe w Europie rosyjskie aktywa (125 mld rosyjskich rezerw zarządza belgijski Euroclear)²⁰. Chociaż państwo to odnosi się sceptycznie do konfiskaty tych środków oraz całości zysków kapitałowych przez nie generowanych, to w październiku 2023 r. dostarczyło Ukrainie pewną ich część – konkretnie

¹⁵ Agencja UE ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych. Wspiera kooperację organów krajowych w dziedzinie zwalczania terroryzmu i poważnej przestępczości zorganizowanej dotyczących więcej niż jednego państwa członkowskiego.

¹⁶ H. Foy, *Why EU efforts to use Russia's frozen assets are progressing at a snail's pace*, Financial Times, 10.01.2024, ft.com.

¹⁷ G. Sorgi, *EU takes first step to raise money for Ukraine from Russian frozen assets*, Politico, 12.12.2023, politico.eu.

¹⁸ A. Ripenko, *Funding Ukraine's Aid: New Challenges*, EJIL: Talk!, 7.12.2023, ejiltalk.org.

¹⁹ O. Tammik, *Estonia to Move Ahead of EU With Plans to Seize Russian Assets*, Bloomberg, 9.01.2023, bloomberg.com.

²⁰ G. Baczynska, J. Payne, *EU hopes to advance talks on using Russian assets for Ukraine*, Reuters, 13.10.2023, reuters.com.

dochody z samego opodatkowania odsetek od zamrożonych rezerw. Mają one przynosić Kijowowi 1,7 mld euro rocznie. Tę pozorną niejednoznaczność postawy Belgii można wyjaśnić. Rozwiązania fiskalne to dość wygodna opcja dla krajów Zachodu – nie ingerują w prawa własności, gdyż państwu wolno pobierać podatki i samodzielnie decydować o przeznaczeniu tak uzyskanych dochodów, w tym przekazać je Ukrainie (same odsetki nie byłyby transferowane). Wadą takiego mechanizmu jest jednak jego mniejsza efektywność – pozwala on zabrać jedynie ułamek wypracowanego zysku, stanowiący drobny procent wartości majątku.

Warto wspomnieć, że niektóre kraje podeszły do sprawy konfiskaty rosyjskiego mienia mniej zachowawczo niż państwa europejskie

» Sposób wykorzystania zamrożonych rosyjskich aktywów ma zostać omówiony podczas planowanego na 24 lutego br. spotkania grupy G7.

(z wyjątkiem Estonii). Kanada opracowała zmiany w Ustawie o specjalnych środkach ekonomicznych (Special Economic Measures Act). Wprowadzone tam rozwiązanie pozwala nie tylko zamrozić, lecz także przejąć i przekazać innemu państwu aktywa należące do FR albo którejś z osób objętych sankcjami. Sukces takiej operacji wymaga dochowania należytego toku postępowania: na wniosek właściwego ministra sąd najwyższy danej prowincji może zgodzić się na odebranie środków, jeśli ich dotychczasowy posiadacz narusza prawa człowieka lub pokoju albo organizacja międzynarodowa, do której należy Kanada, podjęła, zasugerowała albo zakomunikowała decyzję o nałożeniu na niego sankcji. Od kwietnia 2023 r. trwają wysiłki na rzecz przekazania Ukrainie zarekwirowanego przez Ottawę samolotu transportowego AN-124, lecz procedurę tę zahamował pozew rosyjskiego właściciela maszyny.

29 listopada 2023 r. projekt mechanizmu pozwalającego na oddanie Kijowowi rosyjskich aktywów zgłosiła w USA grupa deputowanych obu partii²¹. Zyskał on poparcie Białego Domu²², a 23 stycznia 2024 r. – akceptację senackiej komisji spraw zagranicznych²³. Obecnie amerykańskie prawo pozwala jedynie na przejęcie majątków ludzi łamiących prawo dotyczące sankcji. Ustanawia również wymóg zgody sądu na konfiskatę środków o wartości przekraczającej 500 tys. dolarów. Ustawa rozwiązywałaby te problemy, umożliwiając wyłączenie osób prywatnych i FR oraz przekazanie ich aktywów Ukrainie przez Departament Sprawiedliwości na drodze działań o charakterze wykonawczym, bez kłopotliwej prawnie procedury sądowej.

Propozycja ta wiąże się z planami przedstawienia na spotkaniu G7 24 lutego br. wspólnego mechanizmu konfiskaty rosyjskich aktywów. Za jego stworzeniem mają opowiadać się zwłaszcza Japonia, Kanada, Stany Zjednoczone i Wielka Brytania²⁴. Większy sceptycyzm mają wykazywać Francja, Niemcy i Włochy. Amerykanie liczą na wspólną akcję G7, gdyż zapewne obawiają się jednostronnych kroków, które stawiałyby ich w gorszej sytuacji niż resztę państw Zachodu. O tym, że od koordynacji posunięć członków G7 i UE zależy powodzenie konfiskaty rosyjskiego majątku, mówił 2 stycznia br. ukraiński minister spraw zagranicznych Dmytro Kułeba²⁵.

²¹ A Bill to authorize the seizure and forfeiture of assets of Russian kleptocrats, and for other purposes, Kongres USA, [whitehouse.senate.gov](https://www.whitehouse.gov).

²² D. Flatley, *White House Throws Support Behind Seizing Frozen Russian Assets*, Bloomberg, 10.01.2024, [bloomberg.com](https://www.bloomberg.com).

²³ P. Zengerle, *US Senate panel backs 'big hammer' plan to seize Russian assets to help Ukraine*, Reuters, 24.01.2024, [reuters.com](https://www.reuters.com).

²⁴ P. Tamma, J. Politi, *Washington puts forward G7 plan to confiscate \$300bn in Russian assets*, Financial Times, 28.12.2023, [ft.com](https://www.ft.com).

²⁵ Кулеба очікує на схвалення у 2024 році правової рамки щодо конфіскації заморожених активів РФ, Укрінформ, 3.01.2024, [ukrinform.ua](https://www.ukrinform.ua).

Niepewne perspektywy

Pomimo powstania Rejestru Szkód brakuje na razie odważnych działań mających na celu powołanie międzynarodowej komisji kompensacyjnej oraz funduszu, z którego wypłacano by odszkodowania. Kwestia przekazania Kijowowi środków uzyskanych z zamrożonych aktywów jest sprawą przede wszystkim polityczną – czynniki prawne i ekonomiczne odgrywają w niej rolę drugoplanową.

Aktualnie w UE nie widać woli przetransferowania Ukrainie więcej niż tylko nadzwyczajnych zysków generowanych przez rosyjskie mienie lub dochodów pochodzących z jego opodatkowania. Taki mechanizm nie zadowoli jednak Kijowa – instrument nie wykorzysta całego finansowego potencjału zamrożonych środków, a jednocześnie będzie stanowił dla Unii wygodny pretekst do niepodejmowania dalszych działań. Państwa mu niechętnie będą mogły bowiem twierdzić, że sprawę mechanizmu rozwiązano, co pogrzebie możliwość transferu skonfiskowanego majątku. Niewykluczone, że w takim przypadku członkowie UE mocniej naciskający na wdrożenie propozycji – takie jak Estonia – przyjmą własne rozwiązania, niezależne od decyzji na szczeblu europejskim. Nie wiadomo wszakże, czy postępowanie takie nie zostanie uznane za sprzeczne z prawem UE.

Więcej woli do działania da się zauważyć po drugiej stronie Atlantyku. Problemy związane z mechanizmem kanadyjskim pokazują jednak zawiłości prawne całego procesu. Moskwa – mimo pozornego bagatelizowania zagadnienia – przygotowuje instrumenty pozwalające unieważnić konfiskatę²⁶. Szukanie przez Waszyngton wsparcia G7 świadczy natomiast o tym, że obawy przed jednostronną konfiskatą rosyjskich aktywów pozostają silne i bez skoordynowanego działania członków G7 i UE szanse na przekazanie ich Ukrainie są niewielkie. Przekreśli to plany stworzenia międzynarodowej komisji kompensacyjnej na bazie zarekwirowanego majątku (przynajmniej do końca wojny).

Kijów będzie mógł liczyć co najwyżej na indywidualne posunięcia poszczególnych państw, które prześlą mu rosyjskie rezerwy w imieniu własnym – lecz krok taki nie będzie miał zadowalającego wymiaru finansowego ani rangi politycznej. Wiele zależy także od wewnętrznych zmian na samej Ukrainie, w szczególności od skuteczności walki z korupcją oraz reformy dysfunkcyjnego aparatu władzy. Zachód nie będzie skłonny do ponoszenia ekonomicznego i politycznego ryzyka związanego z konfiskatą aktywów, jeżeli duża część przekazanej pomocy zostanie zmarnotrawiona lub rozkradziona.

²⁶ *Russia Prepares Legal Battle to Stall Seizure of Frozen Reserves*, Bloomberg, 12.01.2024, [bloomberg.com](https://www.bloomberg.com).