



Możliwości wykorzystania przez UE rosyjskich aktywów do odbudowy Ukrainy

Elżbieta Kaca

UE chce sfinansować odbudowę Ukrainy, używając w tym celu m.in. zamrożonych rosyjskich aktywów. Komisja Europejska proponuje usprawnienie systemu konfiskaty majątków prywatnych osób objętych sankcjami w przypadku działalności przestępczej, a także uzyskiwanie dochodu z aktywnego zarządzania zablokowanymi rosyjskimi aktywami publicznymi. Te rozwiązania mogą przynieść ograniczone rezultaty. Aby zwiększyć skuteczność działań, UE musiałaby doprowadzić do przyjęcia międzynarodowego porozumienia zakładającego skonfiskowanie rezerw Centralnego Banku Rosji.

W ramach sankcji finansowych wobec Rosji UE zamroziła aktywa, czyli środki finansowe i zasoby gospodarcze (np. nieruchomości), które należą do 1473 osób i 206 podmiotów. Dotyczy to m.in. kilkudziesięciu rosyjskich oligarchów, największych rosyjskich banków – Sberbanku i VTB – oraz wielu firm prywatnych i państwowych, głównie z sektora zbrojeniowego i technologicznego. Państwa członkowskie zablokowały też aktywa Centralnego Banku Rosji (CBR), zakazując unijnym operatorom wszelkich transakcji finansowych z tym podmiotem.

Dotychczasowe działania UE. W związku z przyjęciem bezprecedensowych w skali sankcji priorytetem UE stało się zapewnienie ich skutecznej realizacji, w tym wykrycie i zamrożenie rosyjskich aktywów. By usprawnić wymianę informacji i koordynację działań w tej dziedzinie, Komisja Europejska (KE) utworzyła w marcu 2022 r. specjalną grupę zadaniową (Freeze and Seize), która współdziała z G7. Państwa członkowskie zamroziły aktywa prywatne, należące głównie do oligarchów, o wartości 21,5 mld euro. W większości państw UE majątek prywatny może zostać skonfiskowany w przypadku jego powiązania z popełnieniem przestępstwa, np. udziałem w organizacji przestępczej, praniem pieniędzy, terroryzmem, korupcją czy zbrodnią wojenną. Dlatego w kwietniu 2022 r. Europol rozpoczął operację OSCAR, w ramach której państwa członkowskie m.in. informują się wzajemnie na temat dochodzeń karnych związanych z unijnymi sankcjami. Operacja zidentyfikowała

powiązania przestępcze 71 osób fizycznych i 3 firm objętych restrykcjami z 82 toczącymi się sprawami kryminalnymi. Do tej pory nie skonfiskowano żadnych aktywów prywatnych – postępowania sądowe są zwykle długotrwałe.

KE nie podała kwoty zamrożonych aktywów publicznych w Unii, w tym należących do CBR i podmiotów z nim powiązanych, m.in. ze względu na problemy państw członkowskich z ich zidentyfikowaniem. Tylko Francja publicznie poinformowała, że zamroziła 22 mld euro rezerw CBR, a Belgia – 58 mld euro aktywów publicznych i prywatnych. Dlatego w ramach dziesiątego pakietu sankcji UE wprowadziła 25 lutego br. szczegółowe obowiązki sprawozdawcze w tej dziedzinie. Instytucje finansowe w UE są np. zobligowane poinformować KE i państwa członkowskie o rezerwach i aktywach CBR oraz podmiotów z nim powiązanych (m.in. o danych ich posiadaczy i warunkach umowy, rodzaju, kwocie lub wartości rynkowej aktywów, które posiadają, kontrolują lub których są kontrahentami), są też zobowiązane aktualizować te dane co trzy miesiące. Zgodnie z zasadami określonymi w przyjętych rozporządzeniach KE powinna otrzymać wymagane informacje najpóźniej w połowie maja br. Według raportu CBR z 2021 r. w UE było przechowywanych łącznie ok. 180 mld euro rezerw CBR (bez podmiotów powiązanych), głównie we Francji, Niemczech i Austrii.

Ponieważ zniszczenia wojenne na Ukrainie są coraz większe, Rada Europejska w konkluzjach ze szczytu z 20–21

października 2022 r. wezwała KE do przygotowania zgodnych z prawem unijnym i międzynarodowym opcji wykorzystania zamrożonych rosyjskich aktywów w celu wsparcia odbudowy Ukrainy. Rozmowy na ten temat są prowadzone jednocześnie na forum G7, ponieważ rezerwy państwowych banków centralnych są chronione m.in. przez zwyczajowe prawo międzynarodowe, a ich skonfiskowanie wymagałoby bezprecedensowych rozwiązań na poziomie międzynarodowym. Państwa posiadające takie rezerwy na swoim terytorium, m.in. Niemcy i Francja, zajmowały dotychczas niejednoznaczne stanowiska. Podjęcie decyzji o konfiskacie rosyjskich aktywów oznaczałoby m.in. ryzyko wycofania z ich terytorium rezerw należących w pierwszej kolejności do niektórych państw autorytarnych.

Propozycje KE. Wskazując, że „Rosja musi zapłacić za zniszczenia wojenne na Ukrainie”, KE przedstawiła w listopadzie 2022 r. opcje wykorzystania rosyjskich aktywów. W lutym br. powołała grupę roboczą kierowaną przez Andersa Ahnlida (piastującego wcześniej stanowisko dyrektora Krajowej Rady Handlu Szwecji), która ma opracować szczegółowe rozwiązania prawne.

W odniesieniu do aktywów prywatnych, które są powiązane z działalnością przestępczą, KE proponuje usprawnienie dotychczas działającego systemu konfiskaty. W 2022 r. przedstawiła projekty dwóch dyrektyw w tej dziedzinie, które są obecnie negocjowane przez Radę i Parlament Europejski. Dyrektywa w sprawie odzyskiwania i konfiskaty mienia wzmacnia m.in. uprawnienia organów krajowych w zakresie konfiskaty oraz rozszerza zakres jej stosowania o nowe kategorie przestępstw. Dyrektywa w sprawie definicji przestępstw i kar za naruszenie unijnych sankcji kwalifikuje łamanie sankcji jako przestępstwo kryminalne, co umożliwi konfiskatę aktywów w takich przypadkach. KE sugeruje też rozważenie ich konfiskowania poprzez uznanie niektórych podmiotów rosyjskich za organizacje przestępcze lub terrorystyczne.

Jeśli chodzi o aktywa publiczne, głównie rezerwy CBR, KE zaproponowała uzależnienie zniesienia tych sankcji od zawarcia porozumienia pokojowego między Rosją a Ukrainą, które rozstrzygnęłoby kwestię reparacji wojennych i przekazania Ukrainie tych środków. Tymczasowo odbudowę Ukrainy można finansować z odsetek pochodzących z inwestowania zamrożonych aktywów publicznych w papiery wartościowe. Takie rozwiązanie byłoby zgodne z prawem UE i międzynarodowym, choć wymagałoby zmian w dotychczasowych przepisach sankcji. KE szacuje, że można w ten sposób pozyskać dochód w wysokości 2,6% wartości zainwestowanych środków finansowych rocznie, czyli co najmniej kilka mld euro (w zależności od ostatecznych danych

z państw członkowskich na temat m.in. wysokości i struktury aktywów). Te środki, jak również pochodzące z konfiskaty aktywów prywatnych, państwa mogłyby przekazywać do specjalnego funduszu zasilającego odbudowę Ukrainy albo za pomocą dobrowolnych transferów na podstawie umowy międzyrządowej, albo obowiązkowych – w wyniku utworzenia nowych zasobów własnych budżetu UE.

Perspektywy. Wątpliwe jest, by UE udało się pozyskać duże kwoty finansowe na odbudowę Ukrainy z konfiskaty prywatnych majątków. Dotychczas wysokość zamrażanych i skonfiskowanych aktywów prywatnych z działalności przestępczej w UE była nieznaczna. W 2019 r. państwa członkowskie zamroziły 3 mld euro takich aktywów, a skonfiskowano tylko jedną trzecią z nich. Przyczyna tkwi w niewystarczających zdolnościach operacyjnych większości państw UE w dziedzinie wykrywania, ścigania i karania przestępstw finansowych, m.in. w niedoborach kadrowych specjalistów czy niewdrożeniu unijnych przepisów o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy. W rezultacie rejestry firm w UE są często nieprzejrzyste mimo obowiązkowego opisu struktury własnościowej, co utrudnia wykrycie majątku i udokumentowanie, że należy do sankcjonowanych osób i podmiotów. Choć przedstawione przez KE dyrektywy usprawnią system instytucjonalny konfiskaty w sprawach kryminalnych i zwiększą jej możliwości, nie rozwiązują powyższych problemów.

W świetle wyczerpujących się już środków finansowych z budżetu UE fundusze pozyskane z zarządzania zamrożonymi aktywami publicznymi mogłyby po 2023 r. pokryć część bieżących potrzeb Ukrainy związanych ze zniszczeniami wojennymi. W niewielkim stopniu mogłyby jednak zaspokajać [potrzeby jej odbudowy, szacowane obecnie na ok. 410 mld dol.](#) Realizacja propozycji KE, żeby na podstawie porozumienia pokojowego (jeśli miałyby miejsce) Rosja wypłaciła Ukrainie zamrożone rezerwy CBR jako reparacje wojenne, jest politycznie mało prawdopodobna, biorąc pod uwagę cel rosyjskiej polityki, którym jest [całkowite podporządkowanie sobie Ukrainy](#), oraz doświadczenia nieprzestrzegania przez Rosję porozumień mińskich.

Aby pozyskać odpowiednio duże kwoty, UE musiałaby bez oczekiwania na porozumienie pokojowe doprowadzić do przyjęcia międzynarodowego porozumienia zakładającego skonfiskowanie rezerw CBR, zmieniając w tym zakresie zwyczaj międzynarodowy. Polska wraz z m.in. państwami bałtyckimi może domagać się przygotowania przez KE analizy prawnej na ten temat. KE powinna też ujawnić szczegółowe informacje o zamrożonych rosyjskich aktywach publicznych. Umożliwiłoby to Ukrainie wywieranie presji dyplomatycznej na poszczególne państwa, by środki te skonfiskować.