



FUNDACJA  
IM. STEFANA  
BATOREGO

forumIdei



# Praworządność w Unii poza politycznymi podziałami. Sankcje budżetowe i nowy program dla obywateli

**Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz**

Gdy w czerwcu 2016 roku Brytyjczycy podjęli decyzję o wyjściu z Unii Europejskiej, po raz pierwszy postawiono pytanie o możliwość rozpadu Wspólnoty. Dzisiaj takie pytanie powtarza się coraz częściej. Przyczyną nie jest już jednak lęk przed kolejnymi secesjami. Przeciwnie, Brexit okazał się skuteczną szczepionką dla wątpiących w sens przynależności do Unii. Obecnie 67%<sup>1</sup> obywateli UE deklaruje, że ich kraj skorzystał na członkostwie. Niemal zupełnie zanikły też wezwania eurosceptycznych polityków do wyjścia ze Wspólnoty. We Włoszech ucichły nawet postulaty opuszczenia przez ten kraj strefy euro.

Największym wyzwaniem dla trwałości zjednoczonej Europy nie są dziś „exiterzy”, ale populistyczni i nacjonalistyczni politycy, którzy doszli do wniosku, że skoro już muszą „podróżować” dalej

## Podsumowanie

W styczniu 2019 roku Parlament Europejski zdecydował o uzależnieniu dostępu do unijnych funduszy od stanu praworządności w państwach członkowskich oraz o stworzeniu Programu Obywateli, Równości, Praw i Wartości (PPW), który ma wspierać prodemokratyczne działania Europejczyków. Regulacje te mają dla Unii znaczenie strategiczne. Podważanie wspólnych zasad, zwłaszcza w sferze państwa prawa, stanowi dziś jedno z największych zagrożeń dla trwałości Wspólnoty. Zasady PPW zostały już zaakceptowane przez Radę Unii Europejskiej. Zgoda Rady na wielkość funduszy i mechanizm warunkowości budżetowej najpewniej stanie się częścią większej rozgrywki wokół wieloletniego budżetu UE. Organizacje obywatelskie i prodemokratyczne siły polityczne powinny zrobić wszystko,

<sup>1</sup> <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/eurobarometer-2018-democracy-on-the-move>.

„unijnym pociągiem”, to mogą jechać bez biletu i czerpać korzyści z dobrodziejstw UE, bez brania na siebie obowiązków wynikających ze stosowania wspólnych reguł. Co więcej, „jechanie na gapę” nierzadko nie ogranicza się do biernego „wymigiwania” się od obowiązków, lecz przybiera formę agresywnego atakowania Unii od środka. Coraz częściej rządy podważają i dezawuuują obowiązujące w Unii prawo, a radykalni politycy wysuwają partykularne roszczenia, uderzające w zasady wspólnotowe. Tego typu działania przybierają czasem formę otwartej kampanii antyunijnej (choćby w przypadku rządu węgierskiego), czasami zaś są bardziej zawołowane i kryją się za sloganami o konieczności reformy Wspólnoty oraz przywracania państwom członkowskim „naturalnej” im suwerenności.

Naruszenia regulacji zdarzały się w UE w przeszłości, ale nigdy nie przybierały takiej skali i formy. Najbardziej niepokojący jest jednak fakt, że kontestowanie zasad zaczyna dotyczyć samych fundamentów Unii. Coraz częściej kwestionowane są pryncypia stanowiące niejako „serce” wspólnoty opartej na prawie: zasady liberalnej demokracji i państwa prawa. Podważanie tych reguł oznacza brak wiarygodności samego mechanizmu stanowienia i egzekwowania wspólnotowego prawa. Jeśli łamanie zasad praworządności stanie się powszechne, może to doprowadzić do paraliżu całego projektu integracyjnego. Dewastujące konsekwencje tego procesu nie są odczuwalne natychmiastowo, lecz odłożone w czasie. Niebezpieczeństwo polega jednak na tym, że gdy efekty staną się widoczne dla wszystkich, może być już za późno na leczenie choroby. Wystarczy wyobrazić sobie sytuację, kiedy sądy jednych państw członkowskich zaczną odmawiać respektowania wyroków sądów innych krajów unijnych (np. węgierskich, polskich czy rumuńskich). Takie „domino” może szybko wymknąć się spod kontroli brukselskich i krajowych decydentów.

Mimo powagi sytuacji odchodzenie od reguł państwa prawa nie jest traktowane jako priorytet przez większość europejskich polityków. Dominuje strategia unikania otwartych wystąpień

co możliwe, aby sprawa ta nie zniknęła w wielkim unijnym „kotle negocjacyjnym”.

Nowe mechanizmy dobrze uzupełniają luki w dotychczasowych unijnych narzędziach ochrony praworządności. O skuteczności nowych rozwiązań zadecyduje jednak przede wszystkim sposób ich wdrażania.

Szczególnie ważne jest, aby restrykcje finansowe były używane wyłącznie do strategicznego celu, jakim jest przywracanie praworządności. Należy zdecydowanie odłożyć na bok „pokusy” karania przy tej okazji za inne „przewinienia”, np. brak solidarności w kwestii uchodźców. Musi też być jasne, że sankcje budżetowe nie są adresowane tylko do uboższych, lecz w równym stopniu będą stosowane wobec wszystkich krajów członkowskich. Tu szczególnie szkodliwa byłaby kontynuacja pojawiającej się w zamożniejszych państwach tendencji do krytykowania naruszeń praworządności w Europie Środkowej z pozycji „oburzonych donorów”.

Przy wdrażaniu Programu Praw i Wartości konieczne jest wyjście poza myślenie wyłącznie w kategoriach technokratycznych procedur. Priorytety konkursów i sposób ich przeprowadzania powinny zostać tak sprofilowane, aby program ten mógł być uznany za „własny” przez jak najszerszej rozumiane środowiska prounijne. Istotne jest tu przeciwstawienie się stereotypowemu postrzeganiu PPW jako „funduszu dla lewicy i unijnych lojalistów”. Równocześnie musi stać się jasne, że nie jest to program dla wszystkich. Jego beneficjentami nie powinny być podmioty kontestujące podstawy europejskiego ładu prawnego i normatywnego.

Wreszcie w dłuższej perspektywie do efektywnego zastosowania nowych rozwiązań potrzebne jest budowanie poczucia rzeczywistej wspólnoty wartości wśród zwolenników zjednoczonej Europy. To wymaga dyskusji i uznania faktu, że podziały ideowe w Unii nie przebiegają tylko między oponentami i entuzjastami integracji, ale także w poprzek środowisk prounijnych. Być może część tych różnic (np. dotyczących kwestii sprawiedliwości społecznej, obyczajowości) należy po prostu zaakceptować. Równocześnie zaś trzeba wyznaczyć nieprzekraczalne granice określające wybrane fundamentalne reguły systemowe, takie jak poszanowanie zasad państwa prawa (w tym trójpodziału władzy i niezawisłości wymiaru sprawiedliwości), które nie podlegają dyskusji i muszą być bezwzględnie respektowane przez wszystkich.

przeciwko niepraworządnym. Czasami wręcz są oni stawiani za przykład, jak w przypadku wypowiedzi włoskiego wicepremiera Matteo Salvini o polityce szefa węgierskiego rządu Victora Orbána. Byłoby jednak dużym nadużyciem powiedzieć, że Unia pozostaje tu całkowicie beczynna. W ostatnim czasie Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada Europejska, a także Trybunał Sprawiedliwości UE podjęły szereg bezprecedensowych działań dyscyplinujących. Po raz pierwszy w historii UE uruchomiono wobec Polski, a potem Węgier procedurę przywracania praworządności, przewidzianą w artykule 7 TUE (*Treaty on European Union*). Miało to jednak znaczenie głównie symboliczne. Problemem stał się brak konkretnych środków nacisku. Te przewidziane w ramach artykułu 7 okazały się „poza zasięgiem”, wymagały bowiem konsensualnej decyzji państw członkowskich. Dużo skuteczniejsze były działania realizowane przy wykorzystaniu ścieżki sądowej. W 2017 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swoim orzecznictwie *de facto* przyznał ostatecznie (co dotychczas nie było oczywiste), że wymiar sprawiedliwości w państwach członkowskich podlega jego jurysdykcji. To otworzyło drogę do złożenia przez Komisję w październiku 2018 roku skargi dotyczącej naruszenia unijnych zasad w ustawie o polskim Sądzie Najwyższym. W odpowiedzi w ciągu miesiąca polski rząd wycofał się z kontrowersyjnych zapisów. Mimo tego niewątpliwego sukcesu problem podważania unijnych zasad w obszarze praworządności pozostaje nierozwiązany. W Polsce i na Węgrzech coraz bardziej ograniczana jest niezawisłość wymiaru sprawiedliwości<sup>2</sup>. W niektórych innych krajach członkowskich narastają też wyzwania dla zasad państwa prawa.

Unia potrzebuje dzisiaj nowych narzędzi, które pozwolą jej skutecznie egzekwować przestrzeganie prawa. Dlatego tak ważne są decyzje Parlamentu ze stycznia 2019 roku o powiązaniu wydatków z budżetu UE z praworządnością w państwach członkowskich oraz o utworzeniu Programu Obywateli, Równości, Praw i Wartości (PPW), wspierającego działania oddolne na rzecz demokracji. Zasady PPW zostały już zaakceptowane przez Radę Unii Europejskiej. Zgodą Rady na wielkość funduszy i mechanizm warunkowości budżetowej będzie częścią negocjacji wieloletniego budżetu Unii. Jest niezwykle istotne, aby państwa członkowskie nie uległy pokusie prehandlowania tej strategicznej kwestii za inne, bardziej doraźne zasoby.

## Program dla obywateli

Decyzje Parlamentu pokazały, że instytucje europejskie dojrzały do tego, aby w kwestii praworządności działać bardziej zdecydowanie i nowatorsko. Wiele z rozwiązań przyjętych w ramach Programu Praw i Wartości jeszcze niedawno uważano za absolutnie nierealistyczne: zbyt „rewolucyjne” jak na zachowawcze standardy europejskiej biurokracji.

Duże znaczenie ma skala przeznaczonych środków: 1,83 mld euro na lata 2021–2027. Jest to trzy razy więcej, niż początkowo planowała Komisja Europejska. Dla zobrazowania skali finansowania: gdyby fundusze PPW były podzielone proporcjonalnie do liczby ludności, to na polskie podmioty przypadałoby średnio około 19 mln euro rocznie. Najwięcej – 850 mln euro – przeznaczono na część „wartości” (działania prodemokratyczne). Dwie pozostałe części: „Równość, prawa i równość płci” (działania antidyskryminacyjne, zwłaszcza w odniesieniu do kobiet) oraz „Aktywni obywatele” (aktywizacja i edukacja obywatelska) otrzymają finansowanie w wysokości około 500 mln każda.

Program Praw i Wartości jest nowatorski z trzech powodów.

<sup>2</sup> Stan praworządności w Polsce. Działania podjęte przez instytucje Unii Europejskiej i niezrealizowane rekomendacje Komisji Europejskiej, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Forum%20Idei/Stan%20praworadzności.pdf>.

Po pierwsze, to jedyny w historii UE instrument finansowy, który jako główny cel wskazuje obronę i promocję reguł demokratycznych w Unii, a nie w krajach trzecich. Przy czym priorytety programu w tej sferze są sformułowane bardzo jednoznacznie; obejmują m.in. wsparcie organizacji pozarządowych, które bronią niezależnego sądownictwa, wolności mediów, zgromadzeń, wolności akademickiej, a także sygnalistów informujących o naruszeniach w tych sferach.

Po drugie, znaczna część środków ma trafić do organizacji pozarządowych działających na poziomie narodowym, a nawet lokalnym (w części „wartości” ma to być co najmniej 65%). Tym samym uznano formułowany od miesięcy postulat, że demokracji nie da się chronić i budować wyłącznie z poziomu dużych ponadnarodowych konsorcjów. Kluczowe są tu lokalne organizacje pozarządowe, odwołujące się do realiów politycznych i kulturowych danego kraju, a nawet regionu.

Po trzecie wreszcie, program wprowadza mechanizm szybkiego reagowania kryzysowego w sytuacji „dramatycznego i nagłego pogorszenia” stanu praworządności w kraju członkowskim. Wówczas KE może otworzyć specjalną uproszczoną ścieżkę finansowania dla wsparcia prodemokratycznych działań obywatelskich. To wyraźne odejście od stosowanej dotychczas w Unii zasady długoletniego, stabilnego finansowania w stronę elastycznego reagowania na zmieniającą się i nieprzewidywalną rzeczywistość.

## Warunkowość finansowa

W drugim z przyjętych rozporządzeń Parlament Europejski zdecydował, że krajom, w których problemy w sferze praworządności zagrażają rzetelnemu wydatkowaniu unijnych funduszy, Komisja będzie mogła zawieszać dostęp do środków ze wspólnotowego budżetu lub je tych środków pozbawiać.

Jako poważne odstępstwa od zasad państwa prawa zdefiniowano m.in. zagrożenia dla niezależności wymiaru sprawiedliwości (w tym zwłaszcza niezawisłości sędziów). Chodzi o niezdolność instytucji państwowych do: zapobiegania nielegalnym działaniom podejmowanym przez rządzących, egzekwowania wyroków i prowadzenia śledztw w kwestii naruszeń prawa.

Komisja została upoważniona do podjęcia działań restrykcyjnych, jeśli problemy w sferze praworządności zagrażają m.in. funkcjonowaniu wolnego rynku, zasadom konkurencji, transparentności zarządzania finansami, a także ogólnie stosowaniu zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii oraz unii monetarnej. Zakres stosowania nowego mechanizmu może więc być bardzo szeroki. Wykracza on poza kraje, które przyjęły prawo otwarcie uderzające w niezawisłość wymiaru sprawiedliwości (jak Węgry czy Polska), i może objąć państwa, które z powodu nieefektywności instytucji nie są w stanie w wystarczającym stopniu przeciwdziałać korupcji i nadużyciom finansowym.

Decyzja o wstrzymaniu środków będzie podejmowana przez Komisję Europejską. Wniosek KE może zostać zawetowany w ciągu miesiąca przez większość parlamentarną lub kwalifikowaną większość w Radzie Europejskiej (55% państw, reprezentujących 65%). Procedura została więc zaprojektowana w taki sposób, aby zablokowanie działań KE przez ewentualną koalicję „gapowiczów” było bardzo trudne.

W regulacji duży nacisk położono na pozyskiwanie wszechstronnej i maksymalnie obiektywnej informacji na temat stanu praworządności w krajach członkowskich. Na przykład przewiduje się powołanie specjalnego panelu eksperckiego, w którego skład wejdą: po jednym ekspercie z każdego państwa

członkowskiego oraz pięciu ekspertów wybranych przez Europarlament. Panel ma co roku wypracowywać ocenę stanu praworządności w krajach Unii (decyzje będą podejmowane większością głosów). Będzie on spełniał wobec Komisji funkcję konsultacyjną. W ten sposób powstanie całościowa, regularnie uaktualniana „mapa” stanu praworządności we wszystkich państwach członkowskich.

Parlament Europejski przewidział też stworzenie mechanizmu sygnalisty. Odbiorcy funduszy w krajach członkowskich będą mogli informować o nadużyciach, których stali się ofiarami. W tym celu ma powstać specjalny portal zapewniający sygnalistom możliwość bezpiecznego zgłaszania nieprawidłowości, bez narażania ich na odwet ze strony ewentualnych sprawców naruszeń.

Wreszcie mechanizm powiązania wypłat z budżetu z praworządnością zakłada jak najdalej idącą ochronę ostatecznych odbiorców. Ograniczenie środków z budżetu UE będzie skutkowało zwiększeniem udziału własnego w poszczególnych projektach rządu danego państwa członkowskiego. Władze kraju objętego sankcjami będą musiały wywiązać się ze zobowiązań wobec końcowych biorców dotacji, np. naukowców, studentów czy rolników.

## Jak przywracać ład?

Nowe rozwiązania wypełniają lukę w dotychczasowych mechanizmach ochrony praworządności w Unii. Działania, które były prowadzone w ramach artykułu 7 (ostrzeżenia, rekomendacje), przestaną być jedynie „bezzębnym narzekaniem”, gdyż w razie potrzeby mogą zostać poparte konkretnymi sankcjami finansowymi. Istotne jest też, że KE będzie mogła odwołać się nie tylko do problemów pojedynczego kraju, ale będzie dysponowała regularnie opracowywanymi ocenami stanu praworządności we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto instrumentarium unijne na rzecz praworządności zostało uzupełnione o wymiar obywatelski. To odpowiedź na postulat, że państwa prawa i demokracji nie da się utrzymać w Unii jedynie odgórnie; bardzo ważne jest zaangażowanie w ten proces zwykłych ludzi. Wreszcie łamanie wspólnych reguł niewątpliwie wymaga dyscyplinowania. Równocześnie potrzebne są jednak długofalowe działania konstruktywne, takie jak edukowanie, promowanie określonych postaw i wartości. Dotychczas taki wymiar był w politykach unijnych obecny w bardzo ograniczonym stopniu. Jeśli nowe rozwiązania wejdą w życie, to znacznie poszerzą możliwości Unii w zakresie przywracania i utrzymywania reguł państwa prawa oraz demokracji liberalnej.

Jednak aby zakończyć proces legislacyjny, Rada Europejska musi zaakceptować mechanizm warunkowości finansowej oraz wielkość alokacji na PPW. Ta akceptacja będzie zaś uzależniona od negocjacji kolejnego wieloletniego budżetu UE. Należy się spodziewać, że wśród państw członkowskich znajdzie się kilka takich, które będą zdeterminowane, aby zneutralizować rozwiązania przyjęte przez Parlament Europejski. Będą to przede wszystkim potencjalni adresaci tych mechanizmów: eurosceptyczne rządy naruszające zasady praworządności. Jest niezwykle istotne, aby pozostali gracze nie ulegli pokusie przehandlowania tej właśnie kwestii za inne, pozornie istotniejsze i intratniejsze zasoby. Wymaga to uwagi ze strony społeczeństwa obywatelskiego, ale także nieustannego podnoszenia problemu praworządności przez wszystkie proeuropejskie siły polityczne.

Kluczowy dla procesu przywracania ładu jest jednak sposób, w jaki nowe instrumenty będą wprowadzane w życie.

Po pierwsze, to bardzo ważne, aby mechanizm restrykcji finansowych był używany wyłącznie do strategicznego celu, jakim jest przywracanie praworządności. Działania dyscyplinujące nieuchronnie

sprawokują dotknięte nimi kraje do formułowania oskarżeń, że są „prześladowane” z powodu konfliktu interesów z silniejszymi graczami. Dlatego musi być jasne, że pozbawienie funduszków nie ma związku z żadnymi innymi celami politycznymi, jakkolwiek słuszne by się one nie wydawały. Dla przykładu: w czasie kularowych dyskusji nad restrykcjami w dostępie do unijnego budżetu pojawiały się pomysły, aby ograniczeniami można było objąć także kraje, które zachowują się niesolidarnie i odmawiają przyjmowania uchodźców. Szczęśliwie w rozporządzeniu nie ma śladu takiego myślenia. To niezwykle ważne, aby podobne idee nie wkrały się do unijnych działań przy wdrażaniu nowego mechanizmu.

Po drugie, warto, aby od samego początku było jasne, że „restrykcje finansowe” nie są „batem na biednych”, ale w równym stopniu mogą być stosowane wobec wszystkich krajów członkowskich. Politycy z zamożniejszych państw członkowskich powinni unikać, bardzo niebezpiecznej dla jedności UE, narracji „oburzonych donorów” wobec „niesubordynowanych biorców”. Wydaje się to tym ważniejsze, że w mechanizm z założenia jest wpisana pewna asymetria. Na restrykcjach finansowych z zasady więcej do stracenia mają ci, którzy otrzymują z budżetu większe sumy, niż do niego wpłacają. Przyjęte w regulacji rozwiązania dotyczące pozyskiwania rzetelnej wiedzy, m.in. powołanie panelu eksperckiego, dają gwarancję, że KE będzie dysponowała obiektywną i dogłębną informacją na temat sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich. Ryzyko nie polega więc na tym, że restrykcje mogą dotknąć niewinnych, ale że nie wszyscy winni zostaną potraktowani jednakowo. To bardzo ważne, i tutaj pomocne będą oddolne działania obywatelskie, aby KE nie stosowała podwójnych standardów i nie przymykała oczu na naruszenia praworządności w krajach silniejszych i bardziej wpływowych.

Po trzecie wreszcie, przy wdrażaniu PPW trzeba znaleźć odpowiedź na niezwykle istotne pytanie: co zrobić, aby program ten został uznany za „własny” przez jak najszersze środowiska prounijne, a równocześnie aby jego beneficjentami nie stały się podmioty kontestujące podstawy europejskiego ładu prawnego i normatywnego. Innymi słowy, jak wykluczać „pasażerów na gapę”, a zarazem utrzymywać inkluzywność wobec różnych opcji ideowych, np. progresywnej lewicy i konserwatywnej prawicy. Zwłaszcza kwestia włączenia wszystkich środowisk prounijnych powinna zostać potraktowana bardzo poważnie. Jej zlekceważenie może spowodować, że program, który w założeniu ma sprzyjać integracji i mobilizacji zwolenników zjednoczonej Europy, może doprowadzić do pogłębiania się podziałów między nimi. Zwłaszcza że należy się spodziewać, iż domniemane uprzywilejowanie określonych opcji ideowych będzie celowo wykorzystywane przez tych, którzy poczują się zagrożeni demokratycznymi działaniami obywateli.

Odpowiedzi na powyższe pytania nie są oczywiste i znacznie wykraczają poza PPW. Dotykają one jednego z kluczowych dzisiaj wyzwań dla UE jako projektu opartego na wspólnych zasadach i wartościach. Są to w istocie pytania o granice pluralizmu wyznawanych wartości i normy fundamentalne, wobec których tolerancja systemowa już nie obowiązuje. Efektywne stosowanie PPW, ale także innych instrumentów ochrony praworządności, nie jest możliwe bez podjęcia otwartej dyskusji na ten temat. Trzeba wreszcie przyjąć do wiadomości, że głębokie podziały ideowe przebiegają nie tylko między popierającymi ideę eurointegracji a jej przeciwnikami, ale także wśród samych zwolenników UE. Być może czas przyznać, że część z tych różnic (np. stosunek do związków partnerskich czy do aborcji) należy po prostu zaakceptować. Równocześnie jednak pluralizm i tolerancja muszą mieć jasne, nieprzekraczalne granice. Niektóre fundamentalne normy, takie jak poparcie dla zasad państwa prawa i niezależność wymiaru sprawiedliwości, powinny być uznawane przez wszystkich i nie mogą podlegać żadnej dyskusji. Taka debata jest dzisiaj w Unii bardzo potrzebna, a jej konkluzje powinny być wzięte pod uwagę przy wypracowywaniu wytycznych dla nowego programu. Szczególnej uwagi wymaga

tutaj operacjonalizacja części PPW „Równość, prawa i równość płci”, która obejmuje obszary wrażliwe ze względu na głębokie rozbieżności wśród zwolenników UE.

Wreszcie kwestia najważniejsza. Decyzje dotyczące sposobu wdrażania zarówno Programu Praw i Wartości, jak i mechanizmu powiązania wydatków z budżetu z praworządnością muszą mieć charakter apolityczny i być oparte na obiektywnych, merytorycznych przesłankach.

To jednak nie oznacza, że przywódcy europejscy i rządzący w krajach członkowskich mają się zupełnie wycofać z tego procesu. Instytucje unijne potrzebują dzisiaj jak najsilniejszej legitymacji politycznej, aby bronić praworządności. Ważne jest, aby w kwestii praworządności politycy wypowiadali się jednoznacznie, i to zarówno w debatach krajowych, jak i na forum unijnym. Potrzebne jest jasne wyartykułowanie, że podejście do zasad praworządności nie może być w Unii uznane za obszar interesów narodowych. Jest to kwestia fundamentalna, bez której projekt integracyjny nie przetrwa. Nowe rozwiązania mają szansę zadziałania tylko wówczas, gdy proeuropejska większość (przywódców i zwykłych obywateli) nie będzie stała biernie z boku i liczyła, że problem rozwiążą za nią inni, lecz aktywnie włączy się w bronienie wspólnych europejskich zasad.

**Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz** – dyrektorka forumIdei Fundacji Batorego. Socjolog i politolog. Zajmuje się polityką europejską i wschodnią Polski. W latach 1999–2012 zastępczyni dyrektora Ośrodka Studiów Wschodnich w Warszawie. Od 2012 do 2014 roku wiceminister spraw zagranicznych, a w latach 2014–2016 ambasador RP w Federacji Rosyjskiej.

*Tekst powstał w ramach projektu Europejska Polska sfinansowanego ze środków Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce. Komisja Europejska, ani żadna osoba działająca w jej imieniu, nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania informacji zawartych w niniejszym raporcie. Poglądy wyrażone w raporcie są poglądami autora i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej.*

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska  
Warszawa 2019

ISBN 978-83-65882-63-9