

# Eastern Review

ER

TOM 11(2) 2022



WYDAWNICTWO  
UNIWERSYTETU  
ŁÓDZKIEGO

# Eastern Review

ER

pod redakcją  
Alicji Stępień-Kuczyńskiej

TOM 11(2) 2022

#### RADA PROGRAMOWA

*Walenty Baluk* (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska)  
*Roman Fiala* (Wyższa Szkoła Politechniczna w Iglawie, Czechy)  
*Anatoly Kruglashov* (Czerniowiecki Uniwersytet Narodowy  
im. Jurija Fedkowycza, Czerniowce, Ukraina)  
*Aistė Lazauskienė* (Uniwersytet Witolda Wielkiego w Kownie, Litwa)  
*Vahatung Maisaia* (Caucasus International University, Tbilisi, Gruzja)  
*Andrey Makarychev* (Uniwersytet w Tartu, Estonia)  
*Natalia Petruk* (Chmielnicki Uniwersytet Narodowy, Ukraina)  
*Andrzej Stelmach* (Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań, Polska)  
*Andrzej Wierzbicki* (Uniwersytet Warszawski, Warszawa, Polska)

#### KOMITET REDAKCYJNY

Redaktor naczelna: *Alicja Stępień-Kuczyńska* (Uniwersytet Łódzki)  
Sekretarz: *Michał Słowikowski* (Uniwersytet Łódzki)

#### REDAKTORZY TEMATYCZNI

*Maciej Potz* (Uniwersytet Łódzki), *Katarzyna Dośpiał-Borysiak* (Uniwersytet Łódzki)  
*Agata Włodarska* (Uniwersytet Łódzki), *Michał Pierzgalski*, *Paweł Stępień*  
(Uniwersytet Łódzki), *Maciej Onasz*, *Michał Klonowski* (Uniwersytet Łódzki),  
*Andrius Švarplys* (Uniwersytet Witolda Wielkiego),  
*Siergiej Szwydiuk* (Czerniowiecki Uniwersytet Narodowy im. Jurija Fedkowycza)

#### REDAKTOR NAUKOWY TOMU

*Alicja Stępień-Kuczyńska*

#### REDAKTOR INICJUJĄCY

*Sylvia Mosińska*

#### OPRACOWANIE REDAKCYJNE

*Ewa Siwińska*

#### SKŁAD I ŁAMANIE

*AGENT PR*

#### PROJEKT OKŁADKI

*Michał Pierzgalski*

Czasopismo recenzowane

Lista recenzentów naukowych czasopisma dostępna na stronie: <http://iceer.uni.lodz.pl>

Publikacja dofinansowana przez Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych UŁ

© Copyright by Authors, Lodz 2022

© Copyright for this edition by University of Lodz, Lodz 2022

ISSN 1427-9657

e-ISSN 2451-2567

## Spis treści / Contents

Wstęp .....	7
<i>Piotr Skrzypek</i> – Porównanie sytuacji prawnej osób LGBT+ w Polsce i Hiszpanii w latach 1930–2021. ....	9
Comparison of the legal situation of LGBT+ people in Poland and Spain in the years 1930–2021 .....	10
<i>Tomasz Grzegorz Grosse</i> – The battle for differentiated integration in the EU energy policy .....	27
Zróźnicowana integracja w polityce energetycznej UE .....	28
<i>Michał Zaręba</i> – Role of military cooperation in Vietnam-Russia relations ...	51
Rola współpracy wojskowej w relacjach wietnamsko-rosyjskich .....	52
<i>Grair Magakian</i> – Motywy zimnowojenne w rosyjskiej narracji medialnej – wybrane przykłady .....	67
Cold War motifs in the Russian media narrative – selected examples ...	68
<i>Alika Guchua, Thornike Zedelashvili</i> – Challenges arising from cyber security in the dimension of modern global security (on the example of the Russia-Ukraine war) .....	79
Wyzwania wynikające z cyberbezpieczeństwa w wymiarze współczesnego bezpieczeństwa globalnego (na przykładzie wojny rosyjsko-ukraińskiej). ....	80
<i>Katażyna Berštanska</i> – Partycypacja polskiej mniejszości w polityce lokalnej Republiki Litewskiej .....	89
Polish minorities participation in Lithuanian local politics .....	90

<i>Marek Sempach</i> – Effective management in modern political parties and campaigns. The application analysis of political management concept in Poland . . . . .	103
Istota skutecznego zarządzania nowoczesnymi partiami politycznymi oraz kampaniami wyborczymi w kontekście zastosowania modelu zarządzania politycznego w Polsce . . . . .	104

EASTERN REVIEW 2022, T. 11(2)

## Wstęp

Szanowni czytelnicy,

Oddajemy w państwa ręce kolejny numer „Eastern Review”, który od roku 2022 ukazuje się jako półrocznik i od tego roku indeksowany jest w bazie EBSCO. Zwiększona częstotliwość ukazywania się czasopisma pozwala nadażyć za dynamicznymi zmianami politycznym, społeczno-gospodarczymi i kulturowymi, mającymi miejsce we współczesnym świecie, a także rozszerzyć grono potencjalnych autorów.

W bieżącym numerze przedstawiane są najnowsze wyniki badań dotyczące zarówno problemów prawnego uregulowań kwestii społecznych i politycznych, bezpieczeństwa energetycznego i cyfrowego, a także skutków rosyjskiej agresji na Ukrainę w wymiarze narracji politycznej i stosunków Rosji z dotychczasowymi partnerami politycznymi.

Tom mający charakter dwujęzycznych (polsko-angielski) otwiera artykuł Piotra Skrzyпка (*Porównanie sytuacji prawnej osób LGBT+ w Polsce i Hiszpanii w latach 1930–2021*), w którym, zgodnie z tytułem, Autor porównuje sytuację prawną osób LGBT+ w Polsce oraz Hiszpanii i, jak zauważa, mimo że oba kraje są członkami Unii Europejskiej, sytuacja prawna w nich jest zupełnie odmienna; podjął się on także próbę wyjaśnienia, czym te różnice są powodowane.

Tomasz Grzegorz Grosse (*The battle for differentiated integration in the EU energy policy*) podejmuje się zadania analizy zróżnicowanej integracji w polityce energetycznej UE, która dotyczy wyłączenia gazociągów Nord Stream 2 i OPAL spod prawa europejskiego, a dokładniej z tzw. Trzeciego Pakietu Energetycznego, a także procesu mającego na celu odstępstwo od stosowania prawa europejskiego oraz jego konsekwencje.

Michał Zaręba w artykule pod tytułem (*Role of military cooperation in Vietnam-Russia relations*) analizuje ewolucję stosunków bilateralnych między

Socjalistyczną Republiką Wietnamu a Federacją Rosyjską w zakresie współpracy wojskowej od roku 2002, z uwzględnieniem rewizjonistycznej polityki Rosji na obszarze poradzieckim i rosnącej konfrontacji w stosunkach amerykańsko-chińskich, formułując wniosek, że mimo pojawiających się przeciwności partnerstwo rosyjsko-wietnamskie w zakresie współpracy w sektorze przemysłowo-obronnym zostanie utrzymane.

Grair Magakian (*Motywy zimnowojenne w rosyjskiej narracji medialnej – wybrane przykłady*) przygląda się rosyjskojęzycznej nowo zimnowojennej narracji, celem wychwycenia percepcji wpływów językowych na odbiorców informacji (multi)medialnej w szczególności w przestrzeni rosyjskiej. Autor zakłada, że językowe obrazy uzasadnień działań wojennych Rosji przeciwko Ukrainie są na tyle sugestywne i tak skutecznie opierają się na fundamentach propagandowych zbudowanych podczas poprzedniego zimnowojennego okresu, iż od razu znajdują akceptację wśród rosyjskich/rosyjskojęzycznych odbiorców.

W artykule pod tytułem *Challenges arising from cyber security in the dimension of modern global security (on the example of the Russia-Ukraine war)* Alika Guchua i Thornike Zedelashvili omawiają wyzwania i zagrożenia związane z rozwojem nowoczesnych technologii cybernetycznych i informacyjnych i nowymi możliwościami bezpieczeństwa informacyjnego współczesnych państw, w tym cyberbezpieczeństwa. Kluczowe punkt artykułu stanowi przedstawienie roli cyberbezpieczeństwa w toczącej się wojnie rosyjsko-ukraińskiej i zagrożeń, na jakie narażona jest Ukraina w konfrontacji z Rosją.

Katażyna Berštanska (*Partycypacja polskiej mniejszości w polityce lokalnej Republiki Litewskiej*) podejmuje się zrozumienia złożonego procesu odrodzenia się działalności mniejszości polskiej na Litwie przy rozpadzie Związku Radzieckiego, w tym aktywności politycznej podjętej przez polską mniejszość na szczeblu państwowym. Szczególną uwagę poświęca ona Rejonowi Solecznickiemu i działalności polskiej mniejszości na szczeblu administracji samorządowej.

Niniejszy tom zamyka artykuł Marka Sempacha pod tytułem *Effective management in modern political parties and campaigns. The application analysis of political management concept in Poland*, który przedstawia zagadnienie zarządzania w wymiarze rynku politycznego ze szczególnym uwzględnieniem procesów toczących się w organizacjach, jakimi są współczesne partie polityczne, a autor stawia sobie w nim za cel przybliżenie czytelnikowi lokalnej (polskiej) specyfiki w tym zakresie oraz wskazanie najlepszych praktyk w zakresie zarządzania partią, które powinny być realizowane dla osiągnięcia rynkowej przewagi konkurencyjnej.

Życzymy przyjemnej lektury

*Redaktor tomu*



EASTERN REVIEW 2022, T. 11(2)

*Piotr Skrzypek*

 <https://orcid.org/0000-0002-8307-7278>

Uniwersytet Łódzki

Wydział Stosunków Międzynarodowych i Politologicznych

e-mail: [UL0159481@edu.uni.lodz.pl](mailto:UL0159481@edu.uni.lodz.pl)

## Porównanie sytuacji prawnej osób LGBT+ w Polsce i Hiszpanii w latach 1930–2021

**Streszczenie.** Tematem artykułu jest porównanie sytuacji prawnej osób LGBT+ w Polsce i Hiszpanii. Mimo, że oba kraje są członkami Unii Europejskiej, sytuacja prawna w obu krajach jest zupełnie odmienna. Hiszpania jest uznana za jeden z najbardziej liberalnych kulturowo i przyjaznych krajów wobec społeczności LGBT+ na świecie. Kultura LGBT+ odegrała znaczącą rolę w hiszpańskiej literaturze, muzyce, kinie i innych formach rozrywki, a także w kwestiach społecznych i w polityce. W badaniach ankietowych na temat homoseksualizmu hiszpańska opinia publiczna jest oceniana jako „zdecydowanie pozytywna”, a społeczeństwo zaakceptowało homoseksualizm, co czyni go najbardziej przyjaznym dla osób LGBT+. Widoczność osób LGBT+ wzrosła również w kilku warstwach społeczeństwa, takich jak wojsko, sądownictwo i duchowieństwo.

Zdecydowanie odmienna sytuacja występuje w Polsce. Osoby nieheteroseksualne w naszym kraju stoją przed wyzwaniem prawnym, z którym nie mają do czynienia inni polscy obywatele, osoby niebędące osobami LGBT+. Według raportu ILGA-Europe z 2021 r. stan praw LGBT+ w Polsce jest najgorszy wśród krajów Unii Europejskiej. Teoretycznie Polska zapewnia osobom LGBT+ takie same prawa jak osobom heteroseksualnym w niektórych obszarach. Polskie prawo zakazuje dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na orientację seksualną. Nie istnieją jednak zabezpieczenia dla służby zdrowia, przestępstw z nienawiści i mowy nienawiści. W Polsce nie funkcjonują związki partnerskie osób tej samej płci i nie ma możliwości adoptowania dzieci. Osoby LGBT+ nie są dobrze postrzegane i są przedmiotem kpin i żartów.

Celem pracy jest więc próba analizy i porównania sytuacji osób LGBT+ w Polsce i w Hiszpanii. Autor postawił następujące pytania badawcze: czy i w jakim stopniu sytuacja osób LGBT+ w Hiszpanii uległa zmianie w okresie po uchwaleniu Konstytucji Hiszpanii w 1931 r. i wprowadzeniu nowego kodeksu karnego? Czy i w jakim stopniu uległa zmianie sytuacja osób LGBT+ w Polsce w analogicznym czasie? Jaka jest sytuacja prawna i postrzeganie osób LGBT+ obecnie w Hiszpanii, a jak w Polsce? Autor podjął także próbę wyjaśnienia, czym te różnice mogą być spowodowane.

Cel został zrealizowany poprzez studium literatury z lat 1930–2021 oraz analizę dokumentów. Ze względu na fakt, że poruszany temat jest ciągle aktualny, w pracy wykorzystałem artykuły naukowe, książki, ale także informacje podawane na stronach internetowych, akty prawne, korzystałem również z oficjalnych witryn organizacji pozarządowych i stowarzyszeń.

**Słowa kluczowe:** Homoseksualizm, LGBT+, prawa człowieka, sytuacja prawna osób LGBT+ Hiszpania, Polska.

## Comparison of the legal situation of LGBT+ people in Poland and Spain in the years 1930–2021

**Abstract.** The subject of the article is the comparison of the legal situation of LGBT+ people in Poland and Spain. Although both countries are members of the European Union, the legal situation in both countries is completely different. Spain is recognized as one of the most culturally liberal and LGBT-friendly countries in the world, and LGBT+ culture has played a significant role in Spanish literature, music, cinema and other forms of entertainment, as well as in social issues and politics. In polls on homosexuality, Spanish public opinion is judged to be “overwhelmingly positive” and society has accepted homosexuality, making it the most LGBT+-friendly. LGBT+ visibility has also increased in several layers of the society, such as the military, the judiciary and the clergy.

The situation in Poland is definitely different. Homosexual persons in Poland face legal challenges that are not faced by other Polish citizens, non-LGBT+ persons. According to the ILGA-Europe report from 2021, the state of LGBT+ rights in Poland is the worst among the European Union countries. In principle, sexual activity of both men and women of the same sex has been legal in Poland since 1932, when the country introduced an equal age of sexual consent for homosexuals and heterosexuals. In theory, Poland provides LGBT+ people with the same rights as heterosexual people in some areas: gay and bisexual men can donate blood, gay bisexual people can openly serve in the Polish Armed Forces, and transgender people can change their legal gender after meeting certain requirements. Polish law prohibits discrimination in employment on the basis of sexual orientation. However, there are no safeguards for health care, hate crimes and hate speech. In 2019, the Constitutional Tribunal ruled that the provision of the Polish Code of Petty Offenses, which prohibits refusal to receive goods and services without “just causa”, is inconsistent with the Constitution. There are no same-sex partnerships in Poland and it is not possible to adopt children. LGBT+ people are not well perceived and are the subject of mockery and jokes.

The aim of the work is therefore an attempt to analyze and compare the situation of LGBT+ people in Poland and Spain. The author raised the following research questions: has the situation of LGBT+ people in Spain changed in the period after the adoption of the Spanish Constitution in 1931 and the introduction of the new Penal Code? Has the situation of LGBT people in Poland changed in the same period and to what extent? What is the legal situation and perception of LGBT+ people in Spain and in Poland? The author also made an attempt to explain what these differences may be caused by.

The aim of the work was achieved through the study of literature since the years 1930–2021, the analysis of documents. Due to the fact that the topic is still up-to-date, in my work I used scientific articles, books, but also information provided on websites, legal acts, I used the official websites of non-governmental organizations and associations.

**Keywords:** Homosexuality, LGBT, human rights, legal situation, Spain, Poland.

## Wstęp

Hiszpania i Polska należą do Unii Europejskiej, w której kraje członkowskie są zobowiązane do respektowania traktatów opisujących zasady funkcjonowania państw. Wiele jednak spraw społecznych każde państwo może realizować na swój własny sposób, z zachowaniem wartości, które respektują członkowie UE. Odmienne prawa osób LGBT+ w Polsce i Hiszpanii są jaskrawym przykładem różnic między społeczeństwami. Wydaje się, że wynikają one z historii tych państw, wpływów kulturowych, roli Kościoła katolickiego. Należy zauważyć, że społeczeństwa obydwu krajów do niedawna (jak Hiszpania) silnie katolickie mają diametralnie różny stosunek do mniejszości nieheteroseksualnej. Można przypuszczać, że ma to także związek z różną pozycją Kościoła katolickiego w obydwu państwach. Społeczeństwo polskie charakteryzuje się jednymi z najwyższych wskaźników religijności w Europie. Za ludzi wierzących uważa się ponad 90% Polaków (Portalstatystyczny, 2022). Z drugiej strony maleje grupa tych, którzy deklarują zgodne z nauczaniem Kościoła postawy moralne, szczególnie w sferze etyki seksualnej, spada także liczba uczestniczących w niedzielnych mszach. Dla wielu Kościół przestaje być autorytetem (skandale seksualne), obserwowany jest spadek jego pozytywnych ocen (przez lata deklarowało je ok. 55–60% badanych, w 2020 r. 41%, w 2021 r. 46%) (Portalstatystyczny, 2022). Mimo to pozycja Kościoła w państwie jest silna.

W Hiszpanii odsetek członków Kościoła katolickiego w ogólnej liczbie mieszkańców spada systematycznie od 2011 r. Z danych CIS wynika, że na przełomie 2010 i 2011 r. wśród mieszkańców Hiszpanii katolicy stanowili ponad 74%, w 2015 r. odsetek ten spadł do poziomu 70%, a w 2018 r. do 66% (Deon.pl, 2019). Nastąpiły niezwykle silne procesy sekularyzacyjne, wspierane od kilku lat przez państwowe ustawodawstwo. Wydaje się więc, że różna sytuacja prawna osób LGBT+ w obu państwach nie jest wolna od wątku religijnego.

Prawa lesbijek, gejų, osób biseksualnych i transpłciowych (LGBT) w Hiszpanii przeszły kilka znaczących zmian w ciągu ostatnich dziesięcioleci. XX wiek mimo uchwalenia nowej Konstytucji Hiszpanii (1931) i wprowadzenia przyjaznego kodeksu karnego (1932) nie był łaskawy dla osób nieheteroseksualnych w Hiszpanii. W epoce dyktatury generała Franco homoseksualizm był nielegalny (reforma z 1954 r. i ustawa *Ley de vagos y maleantes* [*Ustawa o włóczęgach i bandytach*]), a osoby homoseksualne wręcz więziono. Sposób stosowania prawa był wyraźnie represyjny i arbitralny. Ustawa ta została uchylona dopiero w 1979 r. (The Guardian, 2001). Postawa społeczeństwa w większej części Hiszpanii zaczęła się zmieniać po śmierci Franco pod wpływem ruchu kulturalnego znanego jako *La movida*. Wraz z rozwojem działania na rzecz praw gejų w pozostałej części Europy i na Zachodzie był ważnym czynnikiem, który uczynił Hiszpanów jednym z najbardziej tolerancyjnych społeczeństw w Europie. Być może znaczący wpływ miała także rozpoczynająca się sekularyzacja społeczeństwa.

Według socjologa Juana Marii Gonzaleza-Anleo w ostatnim stuleciu Hiszpania trzykrotnie doświadczała dużych fal ateizmu: krótko po zakończeniu wojny domowej z lat 1936–1939, w roku 1968, a także pomiędzy 1999 i 2005 r. (Deon.pl, 2019). Dzisiaj Hiszpania ma jedną z najbardziej kompleksowych polityk dotyczących praw osób LGBT+ na świecie. Niektórzy posunęli się nawet do uznania Madrytu, stolicy Hiszpanii, za „wschodzące epicentrum globalnego ruchu na rzecz praw obywatelskich LGBT+” (Kamen, 1998: 7). Twierdzenie to potwierdza fakt, że Hiszpania zapewnia równość praw mniejszościom seksualnym. Tematyka LGBT+ odegrała znaczącą rolę w hiszpańskiej literaturze, muzyce, kinie i innych formach rozrywki, także w kwestiach społecznych i polityce. Hiszpańscy reżyserzy filmowi, tacy jak Pedro Almodóvar, zwiększyli wśród międzynarodowej publiczności świadomość dotyczącą tolerancji LGBT+ w Hiszpanii.

Zupełnie inną sytuację osób LGBT+ można zaobserwować w Polsce.

Historycznie rzecz ujmując, w Polsce kodeksy wszystkich państw zaborczych takich jak Prusy, Austria czy Rosja zabraniały kontaktów homoseksualnych. Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości w 1918 roku w kraju obowiązywały kodeksy państw zaborczych. Dopiero kodeks Makarewicza z 1932 roku zniósł karalność czynów homoseksualnych. Po II wojnie światowej władze PRL nie penalizowały homoseksualizmu, ale jednocześnie represjonowały organizacje gejų i lesbijek. Przykładem takich represji jest akcja Hiacynt z 1985 roku, kiedy Służba Bezpieczeństwa infiltrowała homoseksualistów, zakładając im kartoteki (Tomasik, 2018: 38).

Głównym celem było dążenie do kompromitacji osób homoseksualnych na terenie kraju, a także negatywne przedstawienie ich w oczach opinii publicznej. W 1987 r. założono Warszawski Ruch Homoseksualny, który miał na celu obronę praw osób LGBT. Jego założycielami byli Waldemar Zboralski, Sławomir Starosta i Krzysztof Gawarkowski. Ruch ten, co w tamtym czasie było ogromnym zaskoczeniem, uzyskał wsparcie prezesa Towarzystwa Rozwoju Rodziny prof. Mikołaja

Kozakiewicza, a także prof. Jan Szczepańskiego, Daniela Passenta czy wybitnego reżysera Jerzego Kawalerowicza. Niestety, władze komunistyczne odmówiły jego rejestracji. Rok później, w 1989 r. podjęto próbę zalegalizowania tej organizacji. Dopiero 23 kwietnia 1990 r. zalegalizowano stowarzyszenie gejów i lesbijek o nazwie Stowarzyszenie Grup Lambda (Selerowicz, 1993: 26).

Była to organizacja, która działała głównie w dużych miastach, takich jak Warszawa, Kraków Wrocław czy Łódź. Celem stowarzyszenia było wsparcie gejów, lesbijek, osób biseksualnych czy transseksualnych, spotkania ze specjalistami (w tym terapeutami, psychiatrami, prawnikami), prowadzenie profilaktyki dotyczących chorób wenerycznych i uzależnień, organizowanie spotkań i dyskusji na temat środowiska LGBT+, a przede wszystkim działania zwalczające dyskryminacje i stereotypy związane z tym środowiskiem (Skrzypek, 2019: 235).

Wybór ram czasowych artykułu na analizę porównawczą, tj. od roku 1930 r., jest podyktowany faktem, że zarówno w Polsce, jak i Hiszpanii uchwalono w podobnym czasie kodeksy karne nie karzące za homoseksualizm (w Polsce kodeks Makarewicza), a więc ten sam prawny punkt wyjściowy. Jednak 90 lat później sytuacja osób LGBT w obydwu państwach różni się diametralnie.

## **Sytuacja prawna osób LGBT w Hiszpanii – zmiany prawne i społeczne**

### **Tło historyczne**

Sytuacja prawna osób LGBT+ w Hiszpanii jest wynikiem ewolucyjnych przemian polityczno-obyczajowych, jakie zachodziły przez wieki na tym terenie. Szczególnie ważne dla współczesnej sytuacji osób nieheteronormatywnych były jednak czasy II Republiki Hiszpańskiej. W grudniu 1931 r. uchwalono nową Konstytucję Hiszpanii, która stanowiła, że Hiszpania jest republiką opartą na zasadach wolności i sprawiedliwości. Gwarantowała szeroki zakres swobód obywatelskich, jak choćby równość wszystkich Hiszpanów wobec prawa, powszechny system wyborczy, równość kobiet i mężczyzn. Przyznano prawo do rozwodów, co oznaczało możliwość rozwiązania małżeństwa. Chroniona była własność prywatna, chociaż konstytucja przyznawała państwu prawo do nacjonalizacji własności za odszkodowaniem. Znoszono subwencje dla Kościoła katolickiego. W 1932 r. opublikowano nowy kodeks karny, w którym nie wspomniano o homoseksualizmie, ale zalegalizowano stosunki seksualne między mężczyznami, z wyjątkiem armii. W lipcu 1936 r. gen. Francisco Franco dokonał zamachu stanu i sytuacja osób nieheteronormatywnych zaczęła się zmieniać. Homoseksualizm był uważany za niebezpieczeństwo dla reżimu Franco, który próbował przedstawić tożsamość

Hiszpanii na arenie światowej jako kraj całkowicie zmaskulizowany. Nacjonalistyczny i autorytarny charakter tego reżimu był zdecydowanie konserwatywny i podkreślał znaczenie ról płciowych i rodziny. To rozumowanie skłoniło do stworzenia tzw. prawa włóczęgów i bandytów w latach 30 XX wieku, prawa niebezpieczeństwa społecznego oraz prawa „rehabilitacji” w 1970 r. Prawo to pozwalało rządowi wysyłać osoby skazane za bycie gejem do więzienia lub zakładu psychiatrycznego, często stosując terapię szokową jako główną formę leczenia (Haggerty, Zimmerman, 1999: 723). Było to uzasadnione „koniecznością” po tym, jak Franco postanowił uwzględnić orientację seksualną jako chorobę psychiczną i „zagrożenie społeczne” dla społeczeństwa hiszpańskiego (Spencer, 1996: 238).

Podobnie jak w wielu innych krajach w Europie, w Hiszpanii homoseksualizm był tolerowany, kiedy pozostawał niewidoczny dla opinii publicznej. Pojawienie się nacjonalistycznej polityki i wczesny wpływ psychiatrii i medykalizacji homoseksualizmu podczas władzy generała Franco doprowadziły do stygmatyzacji osób nieheteronormatywnych jako osób zbędnych. W okresie Francisca Franco ważnym celem rządu był wzrost prokreacji i wyidealizowana hiszpańska rodzina, faworyzująca tradycyjny model matki i ojca – każdy inny model rodziny, poza wąską heteronormatywną kategorią (mężczyzny macho i podległej mu kobiety) był zły (Martinez, Dodge, 2010: 226). W prawodawstwie hiszpańskim w tym okresie historycznym uważano, że osoby nieheteroseksualne mają „skłonność do przestępstw” i nie podejmowano problematyki homoseksualizmu aż do lat 50. XX w.

Śmierć generała Franco sprawiła, że sytuacja osób LGBT+ w Hiszpanii zaczęła się zmieniać, ewoluowała wraz ze przemianami politycznymi. Stronictwo Izquierda Unida (IU) była pierwszą partią hiszpańską, której manifest wyborczy z 1986 r. obejmował już całą sekcję poświęconą problemom osób homoseksualnych. Rywalizowanie różnych partii o zwycięstwo wyborcze w latach 80. stało się ważnym momentem dla aktywistów LGBT+ na rozpoczęcie rokowań z partiami politycznymi, które chciały ich wsparcia wyborczego. Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza (PSOE), socjalistyczna partia centrolewicowa, promowała integrację Hiszpanii z Europą w celu dalszego rozwoju gospodarczego. Niewielka współpraca między grupami PSOE i gejowskimi występowała do 1993 r., kiedy to w obliczu malejącej popularności partia postanowiła zmienić program i swoją politykę, aby uzyskać większe poparcie ze strony hiszpańskiego elektoratu. W latach 1994–1995 ostatni rząd lewicowy dekady uchwalił szereg przepisów, które pośrednio poprawiły status prawny osób LGBT+, w tym świadczenia mieszkaniowe i świadczenia socjalne dla par osób tej samej płci (Encarnacion, 2020: 47).

Społeczność LGBT+ ponadto dążyła również do pełnego zrównania praw osób nieheteronormatywnych i heteroseksualnych. Wśród argumentów świadczących za legalizacją związków partnerskich i małżeństw jedнопłciowych, które wymieniała ta społeczność, znajdowały się postulaty dotyczące równości mniejszości seksualnych wedle zasady, iż każdy ma prawo do miłości, wolności i samodzielnego wyboru



swojej drogi życiowej. Ustanawiana przez państwo instytucja małżeństwa nie powinna być ograniczana przez wpływy ideologiczno-religijne, lecz musi uwzględniać potrzeby wszystkich obywateli – również mających odmienne zapatrywanie na życie, jakie chcą prowadzić. Ponadto, niechęć do przyznania pełni praw mniejszościom seksualnym wiązała się z brakiem wiedzy seksuologicznej i powszechnie panującymi homofobicznymi uprzedzeniami (Calvo Borobia, 2011).

Wydaje się, że największy wpływ na kształtowanie prawodawstwa sprzyjającego osobom LGBT+ miały rządy wywodzące się z Hiszpańskiej Socjalistycznej Partii Robotniczej PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*). Stronnictwo to zostało założone już w 1879 r., a w czasach generała Franco (1939–1977) zostało zdelegalizowane. Po przywróceniu demokracji PSOE została jedną z głównych sił politycznych Hiszpanii, która w latach 1982–1996, 2004–2011 i od 2018 r. sprawowała rządy. W 2001 r. nowym sekretarzem generalnym został José Luis Rodríguez Zapatero, który postanowił odnowić partię. Na rezultaty nie trzeba było długo czekać. Już w roku 2003 PSOE wygrała wybory samorządowe, a w listopadzie 2003 r. zwyciężyła w regionalnych wyborach w Katalonii, zawiązując sojusz z ugrupowaniami *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) oraz *Iniciativa per Catalunya* (ICV). W 2004 r. PSOE wygrała wybory i na czele rządu stanął Jose Luis Rodriguez Zapatero. Dla osób LGBT+ najważniejszym stał się wkrótce fakt, że w wyniku działań PSOE i samego premiera w Hiszpanii zalegalizowano w 2005 r. małżeństwa jedнопłciowe. Hiszpański parlament zatwierdził ustawę legalizującą małżeństwa osób tej samej płci, czyniąc Hiszpanię drugim krajem, który wyeliminował wszelkie prawne rozróżnienia między związkami osób tej samej płci i związkami osób heteroseksualnych. Ustawa przyjęta głosami 187 za i 147 przeciw stanowi, że pary będą miały te same prawa, w tym swobodę zawierania małżeństw i adopcji dzieci, niezależnie od płci (Thompson, 2007: 307).

## Sytuacja prawna i społeczna osób LGBT

Sytuacja prawna osób LGBT w Hiszpanii wynika z art. 14 Konstytucji, który mówi, że „Hiszpanie są równi wobec prawa. Niedopuszczalna jest wszelka dyskryminacja z powodu pochodzenia, rasy, płci, religii, poglądów albo jakichkolwiek innych osobistych lub społecznych warunków lub okoliczności”. Artykuł ten proklamuje równość prawną wszystkich obywateli hiszpańskich, dyskryminacja ze względu na orientację seksualną jest ujęta jako „stan osobisty lub okoliczności”. Określenie to zostało utrzymane w mocy przez hiszpański Trybunał Konstytucyjny. Ponadto zasada niedyskryminacji ze względu na orientację seksualną została włączona do kilku przepisów prawa hiszpańskiego dotyczących ochrony azyłowej, prywatnego i publicznego zatrudnienia, ochrony zdrowia, edukacji, organów Bezpieczeństwa Państwa, danych osobowych, sportu, komunikacji, zakładów karnych (w tym pozytywne działania na rzecz ochrony więźniów transpłciowych). Artykuł 16 Konstytucji wzmacnia te wolności stanowiąc, że

1. Zapewnia się jednostkom i wspólnotom wolność w sferze ideologii, religii i kultu. Korzystanie z tych wolności podlega tylko takim ograniczeniom, jakie są konieczne dla utrzymania ładu publicznego chronionego przez ustawę. 2. Nikt nie może być zobowiązany do składania oświadczeń co do swej ideologii, religii lub swych przekonań. 3. Żadne wyznanie nie ma charakteru państwowego. Władze publiczne uwzględniają przekonania religijne społeczeństwa hiszpańskiego i utrzymują wynikające z tego stosunki współpracy z Kościołem Katolickim i pozostałymi wyznaniami (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2011).

Hiszpania była trzecim krajem na świecie, który zalegalizował małżeństwa osób tej samej płci w 2005 r., zrównał prawa związków heteroseksualnych i nieheteroseksualnych, w tym adopcję dzieci, spadki, emerytury i ulgi podatkowe. W listopadzie 2012 r. Sąd Najwyższy Hiszpanii utrzymał w mocy ustawę nr 13/2005 z dnia 1 lipca zmieniającą hiszpański kodeks cywilny w zakresie prawa do zawarcia małżeństwa, stwierdzając, że konstytucja musi być interpretowana szeroko i w elastyczny sposób, aby dostosować się do ewolucji społecznej. Od 2005 r. ponad 28 000 gejów i lesbijek wzięło ślub, a większość Hiszpanów popiera równe prawa małżeńskie (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2011). W parlamencie przyjęto także inne akty prawne ułatwiający życie osób LGBT+. Na przykład ustawa nr 3/2007 z dnia 15 marca reguluje sprostowanie wpisów do rejestru dotyczących płci danej osoby. Ustawa ta zapewnia prawne uznanie preferowanej płci osoby transpłciowej i procedury zmiany nazwiska, wzmianki o płci osoby transpłciowej w aktach urodzenia, dowodach osobistych, paszportach i innych dokumentach urzędowych.

Regionalne Prawo Baskijskie (nr 14/2012, z dnia 28 czerwca), oraz Prawo Nawarry (12/2009, z dnia 19 listopada) w sprawie niedyskryminacji ze względu na tożsamość płci i uznanie praw osób transpłciowych określają politykę publiczną związaną z osobami transpłciowymi w tych regionach. Parlamente Andaluzji (ustawa nr 2/2014) i Wysp Kanaryjskich (ustawa nr 8/2014) uchwaliły podobne rozwiązania. Ponadto parlament Galicji przyjął w kwietniu 2014 r. pierwszy specjalny program regionalny *Ustawa o przeciwdziałaniu dyskryminacji osób LGBT+* (ustawa nr 2/2014), a następnie w październiku 2014 r. podobna ustawa została przyjęta przez parlament Katalonii (ustawa 11/2014). Dodatkowo przyjęto ustawę o zwalczaniu homofobii, bifobii i transfobii. Motyw uprzedzenia związany z tożsamością seksualną lub płciową może być brany pod uwagę jako okoliczność obciążająca przy popełnianiu przestępstwa (art. 22 ust. 4 kodeksu karnego *Prawo organiczne 10/1995*). Rząd hiszpański wykazał zaangażowanie na rzecz przestrzegania i umacniania praw człowieka wobec osób LGBT+. Rada Ministrów w dniu 17 maja 2013 r. zatwierdziła Deklarację Rządu w sprawie Międzynarodowego Dnia przeciwko Homofobii i Transfobii (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2011). Ponadto rząd poparł również stanowisko, aby z Międzynarodowej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowia pod auspicjami Światowej Organizacji Zdrowia usunąć np. transpłciowość jako jednostkę chorobową (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2011).



Ważnym kierunkiem działania rządu jest chęć tworzenia społeczeństwa obywatelskiego poprzez promowanie dialogu i debaty z administracją publiczną, na przykład za pośrednictwem Rady Organizacji Pozarządowych (NGOs). Podjęto wysiłki, aby zachęcić organizacje non-profit (w tym organizacje LGBT+) do udziału w opracowywaniu polityk społecznych. Konsekwencją byłby udział w rządowych dotacjach przydzielanych organizacjom społecznym, w tym organizacjom zajmującym się dyskryminacją ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową. Podstawową korzyścią takiego rozwiązania jest fakt, że dotacja przynosi korzyści organizacjom społecznym, dając finansowanie na opracowanie konkretnych programów społecznych, w tym programów dotyczących osób LGBT+. O łącznej kwocie dotacji dla organizacji społecznych decydują co roku podatnicy. Ponadto kwota dotacji pokrywa koszty zarządzania i zatrudniania personelu przez organizacje społeczne. Również współpraca rządu z samorządami wyznacza pewien kierunek antydyskryminacyjny osób LGBT+. Instytut Kobiet i równego Traktowania, przy współpracy z Hiszpańską Federacją Gmin i Prowincji, ogłosiły konkurs na lokalne dobre praktyki w dziedzinie polityki i programów na rzecz równości i niedyskryminacji, w tym na manifest LGBT+. Miało to na celu zwrócenie uwagi na problemy dyskryminacji w środowisku lokalnym i włączenie społeczności w ich rozwiązywanie (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2011). Także wśród młodzieży przeprowadzane są internetowe kampanie informacyjne mające na celu promowanie równego traktowania i niedyskryminacji m.in. ze względu na orientację seksualną i tożsamości płciową. Na przykład kampania przeprowadzona pod nazwą „Yosoytu. Mezclate” w 2013 r. objęła stronę internetową, materiały edukacyjne, działania informacyjne w sieci społecznościowej i konkurs artystyczny (muzyka, fotografia i eseje). W 2021 r. wznowiono kampanię pod nazwą „YoSoyTu” (Pluralidad, 2021).

## Sytuacja osób LGBT w Polsce – zmiany prawne i społeczne

Osoby LGBT+ w Polsce stoją przed wyzwaniem prawnymi, których nie doświadczają mieszkańcy heteroseksualni. Według raportu ILGA-Europe 2020 stan praw osób LGBT w Polsce jest najgorszy wśród krajów Unii Europejskiej (Rainbow Europe Ranking, 2022; *Annual review...*, 2022).

Ranking ILGA Europe to najważniejszy europejski ranking (kraje UE) badający poziom równouprawnienia osób LGBTI (lesbijek, gejów, osób biseksualnych, transpłciowych i interpłciowych) żyjących w Europie. Ranking nie jest badaniem opinii publicznej, ale oceną stanu faktycznego w krajach UE. Bierze pod uwagę sześć kategorii: 1. równość i zakaz dyskryminacji, 2. rodzina, 3. wolność zgromadzeń, zrzeszania i ekspresji, 4. przestępstwa z nienawiści i mowa nienawiści, 5. uzgadnianie płci i integralność cielesna, 6. prawo do azylu. Po trzech latach utrzymywania się

na przedostatnim miejscu wśród krajów Unii Europejskiej Polska spadła na miejsce ostatnie z wynikiem 16 proc. Najwyżej w rankingu po raz kolejny znajduje się także katolicka Malta z wynikiem 89 proc. (Ciastoch, 2020).

Rzecznik Praw Obywatelskich w latach 2015–2021 Adam Bodnar już w roku 2019 zabrał głos, zauważając, że

Na mocy Konstytucji RP oraz obowiązujących w Polsce przepisów prawa międzynarodowego dyskryminacja ze względu na orientację seksualną i tożsamość płciową jest jednoznacznie zakazana. **Faktyczna ochrona prawna przed tego rodzaju dyskryminacją uzależniona jest jednak od brzmienia przepisów szczegółowych**, których funkcję pełni w polskim systemie prawnym przede wszystkim ustawa o równym traktowaniu. Zakres gwarantowanej przez nią ochrony jest natomiast niewystarczający w odniesieniu do osób LGBT, a chociaż ustawa wdraża przepisy antydyskryminacyjne wyznaczone przez dyrektywy UE, należy stwierdzić, że pozostaje w sprzeczności z międzynarodowymi standardami w zakresie równej ochrony prawnej przysługującej ofiarom dyskryminacji. Ochrona przed dyskryminacją ze względu na orientację seksualną jest ograniczona w obszarze dostępu do usług, edukacji czy zdrowia. W szczególności, uniemożliwienie dochodzenia odszkodowania z art. 13 ust. 1 ustawy o równym traktowaniu w obszarach innych niż zatrudnienie (Biuletyn RPO, 2019).

Stosunki seksualne osób tej samej płci między mężczyznami i kobietami są w Polsce legalne, co zostało oficjalnie ustanowione w 1932 r.; oraz wprowadzono równy wiek przyzwolenia dla osób niehetero- i heteroseksualnych, który ustalono na 15 lat. W pewnych obszarach Polska przyznaje osobom LGBT+ takie same prawa jak heteroseksualistom: geje i osoby biseksualne mogą oddawać krew, mogą otwarcie służyć w polskich siłach zbrojnych, a osoby transpłciowe mogą zmienić płeć prawną po spełnieniu określonych warunków, w tym po hormonalnej terapii zastępczej. W celu dokonania prawnej korekty płci na gruncie prawa polskiego zgodnie z art. 189 kodeksu prawa cywilnego niezbędny jest wyrok sądu. Wyrok sądu o ustalenie płci jest podstawą do dokonania korekty imienia i nazwiska, wpisania wzmianki o korekcie płci w aktach prawa cywilnego, wydania numeru PESEL, wymiany dowodu osobistego, paszportu oraz prawa jazdy. Tożsamość płciowa i jej możliwość zmiany została zaakceptowana przez Sąd Najwyższy w 1991 r. Polskie prawo zabrania dyskryminacji w zatrudnieniu ze względu na orientację seksualną, nie ściga jednak za przestępstwa z nienawiści i mowę nienawiści na tle orientacji seksualnej. Przykładem może być wyrok Trybunał Konstytucyjnego, który orzekł, że niekonstytucyjny jest zapis w polskim kodeksie wykroczeń, który delegalizował odmowę dostarczenia towarów i usług bez „uzasadnionej przyczyny” – sprawa drukarza, który odmówił wykonania roll-upu dla fundacji LGBT+ ze względu na swoje przekonania (Biuletyn RPO, 2019).

Polskie społeczeństwo ma konserwatywne poglądy na kwestie związane z prawami osób LGBT+. Większość ludności Polski należy do Kościoła katolickiego i na publiczny odbiór i akceptację społeczności LGBT+ duży wpływ mają

katolickie doktryny moralne. Artykuł 18 Konstytucji RP stanowi, że „małżeństwo jako związek mężczyzny i kobiety znajduje się pod ochroną i opieką Rzeczypospolitej Polskiej”. Według kilku prawników artykuł ten zakazuje związków jednopłciowych w formie małżeństwa. Sąd Najwyższy, Trybunał Konstytucyjny i Naczelny Sąd Administracyjny orzekły, że art. 18 Konstytucji ogranicza instytucję małżeństwa do par osób przeciwnej płci i że legalizacja małżeństw osób tej samej płci wymagałaby zmiany konstytucji. Polska również nie uznaje związków cywilnych, choć dyskusja na ten temat trwa. W okresie poprzedzającym wybory parlamentarne w Polsce w 2015 r. rządząca partia Prawo i Sprawiedliwość zajęła stanowisko antyimigracyjne, a w okresie poprzedzającym wybory parlamentarne w Polsce w 2019 r. skoncentrowała się na przeciwdziałaniu rzekomej zachodniej „ideologii LGBT+”. W Polsce do kwietnia 2020 r. 100 gmin (w tym 5 województw), obejmujących ok. jednej trzeciej terytorium kraju, nieoficjalnie ogłosiło się „strefami wolnymi od LGBT+”. Działo się to za sprawą polityków rządzącej partii Prawo i Sprawiedliwość (Business Insider, 2021).

Akceptacja osób LGBT+ w polskim społeczeństwie wzrosła w latach 90. i na początku 2000 r., głównie wśród ludzi młodych i mieszkających w dużych miastach, takich jak Warszawa czy Kraków. Istnieje znacząca scena gejowska z klubami w całym kraju, z których większość znajduje się głównie w obszarach miejskich. Istnieje również kilka organizacji zabiegających o prawa gejów, z których dwie największe to Kampania Przeciw Homofobii i Lambda. Sondaże dotyczące publicznego postrzegania praw osób LGBT+ w Polsce są kontrowersyjne, wiele z nich wykazuje duże poparcie dla rejestrowanych związków partnerskich i wyraża tendencję wzrostu poparcia dla zarejestrowanych związków partnerskich i małżeństw osób tej samej płci. Wiele lewicowych i liberalnych partii politycznych, a mianowicie Sojusz Lewicy Demokratycznej, Partia Pracy, Partia Socjaldemokratyczna, Twój Ruch, Nowoczesna, Razem i Wiosna, wyraziły poparcie dla ruchu na rzecz praw gejów. Pojedyncze głosy poparcia można znaleźć także w centroprawicowej Platformie Obywatelskiej. Jak jednak wynika z badań,

W ciągu zaledwie kilku lat poprzedni pozytywny trend rosnącej akceptacji został całkowicie odwrócony przez powszechną, agresywną homo- i transfobiczną propagandę. Obserwowane zmiany są niszczącą konsekwencją publicznego bicia osób LGBT+ przez prawicowych polityków podczas ostatniej kampanii wyborczej, wspomaganą przez radykalne organizacje fundamentalistyczne i duchowieństwo (Raport Kampanii Przeciw Homofobii, 2019–2020).

Jak już wspomniano,

w Polsce artykuł 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zakazuje wszelkiej dyskryminacji, w tym dyskryminacji związanej z płcią, orientacją seksualną czy tożsamością płciową. Przepisy prawne, które mają chronić osoby ze względu na orientację seksualną zostały wprowadzone jedynie na poziomie ustaw i dotyczą tylko kwestii

stosunków pracy, przy czym jedynie orientacja seksualna została wskazana na poziomie polskiego prawa pracy (Skrzypek, 2019: 236).

Sąd Okręgowy w Warszawie wydał 29 września 2020 r. historyczne orzeczenie w sprawie Joanny Żelek, transpłciowej kobiety, która pozwała swojego niedoszłego pracodawcę za dyskryminację w dostępie do pracy ze względu na tożsamość płciową. W wyroku Sąd potwierdził, że kobieta doznała dyskryminacji bezpośredniej i molestowania ze strony firmy ochroniarskiej w trakcie rekrutacji na stanowisko recepcjonistki. Minister Sprawiedliwości, Prokurator Generalny złożył jednak skargę nadzwyczajną od tego przełomowego wyroku (Quer, 2021).

Zasadniczo, ustawodawstwo antydyskryminacyjne w tej sferze obejmuje dostęp do zatrudnienia i awansów, problematykę zwolnień, kwestie płac, przypadków molestowania oraz innych form dyskryminacji. Jest ono uregulowane w takich aktach prawnych jak Kodeks Pracy, Ustawa o Promocji Zatrudnienia i Instytucjach Rynku Pracy oraz Ustawa Równościowa. Wszystkie te akty prawne zakazują jakiegokolwiek dyskryminacji w tych obszarach. Jednak nie funkcjonują publiczne programy wspierania zatrudnienia osób homoseksualnych i transpłciowych (Skrzypek, 2019: 238). Niestety nie istnieje skuteczna ochrona osób LGBT+ przed przestępstwami z nienawiści. Chociaż przestępstwa te występują w Kodeksie Karnym i obejmują przestępstwa które są zabronione i ścigane z urzędu na drodze postępowania karnego, to nie ma wśród nich przestępstw spowodowanych nienawiścią ze względu na orientację seksualną lub tożsamość płciową ofiary (Skrzypek, 2019: 236).

Z drugiej strony brak zaufania do państwa powoduje niechęć osób LGBT+ do zgłaszania przestępstw. Uczestnicy meldowali jedynie o 2,5% przestępstw, których padli ofiarą. Bardzo niski poziom raportowania do Policji wynika z braku zaufania do skuteczności tej formacji (51%) oraz braku przekonania, że zgłoszenia będą traktowane poważnie (35%). Niechęć ta często jest efektem wcześniejszych złych doświadczeń, ponieważ funkcjonariusze często ignorują sprawy i starają się przekonać ofiary, by nie składały oficjalnych doniesień (Skrzypek, 2019: 236), co ma poważne skutki dla osób LGBT. Ostatni raport Kampanii Przeciw Homofobii informuje, że o ponad połowę wzrosła liczba osób LGBT+, które deklarują, że doświadczają poważnych objawów depresji. Obecnie prawie co drugi uczestnik badania (44%) jest dotknięty takimi objawami, w porównaniu do 28% w 2017 r. Ponad połowa badanych (55%) zadeklarowała, że doświadczyła myśli samobójczych (wzrost z 45% obserwowanych w 2017 r. i 38% w 2012 r.). Zjawisko to szczególnie silnie manifestuje się u uczestników, którzy mieszkają/mieszkali w tzw. strefach wolnych od LGBT (Raport Kampanii Przeciw Homofobii, 2019–2020).

Edukacja, ochrona zdrowia czy prawa małżeńskie osób LGBT+ w Polsce nie są chronione prawnie przed dyskryminacją ze względu na orientację seksualną

czy tożsamość płciową. Prawodawstwo polskie nie reguluje praw i obowiązków par pozostających poza związkiem małżeńskim. Nie są rozwiązane kwestie dotyczące praw par jedнопłciowych. Pary żyjące poza związkiem małżeńskim są traktowane jako osoby obce. Pomimo złożenia w 2003 r. projektu, który by legalizował tylko związki partnerskie, został on odrzucony w I czytaniu. W 2011 r. projekt ustaw dotyczącego legalizacji związków partnerskich osób tej samej płci także został odrzucony. Skutkuje to tym, że związki partnerskie nie są uznawane w polskim prawie. Utrudnione jest również uznanie zawartych poza granicami kraju związków partnerskich lub małżeństw. Odmowy te uzasadnia się tym, że w polskim prawodawstwie nie istnieje możliwość zawarcia małżeństwa przez osoby różnej płci. W 2020 r. Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że brak możliwości legalizacji w Polsce związków jedнопłciowych narusza art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Biuletyn Informacji Publicznej RPO, 2020). Zobowiązuje on do zapewnienia wszystkim osobom ochrony prawa do życia prywatnego i rodzinnego.

W polskim prawie jak dotąd nie było kwestii dotyczących orientacji seksualnej rodziców, którzy chcą adoptować dzieci. Jedyną przesłanką, która miała decydować o ukształtowaniu takich stosunków, miało być dobro dziecka adoptowanego. Przesłanka ta nie jest w żaden sposób uwzględniana w polskim prawodawstwie, tak jeśli chodzi o kodeks cywilny, kodeks rodzinny czy opiekuńczy. Dotyczy to kwestii adopcji jak i opieki sprawowanej nad dzieckiem. 11 marca 2021 r. Minister Sprawiedliwości i Prokurator Generalny Zbigniew Ziobro poinformował o powstaniu projektu ustawy, którego celem jest uniemożliwienie adopcji dzieci przez pary jedнопłciowe (Kampania Przeciw Homofobii, 2021). Wcześniej, bo już w czasie kampanii prezydenckiej w 2020 r., Andrzej Duda podpisał projekt zmiany konstytucji, który wprowadza do ustawy zasadniczej zapis, że wykluczona jest adopcja dziecka przez osobę pozostającą w związku jedнопłciowym (Dziennik Gazeta Prawna, 2020).

W kwestiach związanych z edukacją nie ma odpowiednich programów i polskich przepisów prawnych, które dążyłyby do równego traktowania w szkołach i na uczelniach wyższych. Problem ten nie jest dostrzegany przez organy kontrolujące szkołę, takie jak kuratoria oświaty czy organy zarządzające szkołą – gminy czy powiaty. Rzecznik Praw Obywatelskich wielokrotnie zwracał się do ministra edukacji narodowej w sprawie konieczności wdrożenia edukacji antydyskryminacyjnej i potrzeby uzupełnienia podstawy programowej o tematykę praw człowieka i równego traktowania (Wystąpienia RPO do Ministra Edukacji Narodowej). Także kwestie medyczne wymagają prawnych uregulowań. Jak wynika z badań zleconych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, jednym z najczęściej zgłaszanych przez nieheteroseksualnych pacjentów problemów jest kwestionowanie ich praw w odniesieniu do osób bliskich, partnerów tej samej płci (Biuletyn RPO, 2014). Zestawienie antydyskryminacyjnych regulacji prawnych w obydwu krajach przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Zestawienie obszarów równego traktowania i antydyskryminacyjnych regulacji prawnych

<b>Obszary równego traktowania</b>	<b>Hiszpania</b>	<b>Polska</b>
Zasada niedyskryminacji ze względu na orientację seksualną	Konstytucja Hiszpanii	Konstytucja Polski
Zasada niedyskryminacji dotycząca: a) prywatnego i publicznego zatrudnienia	Prawo hiszpańskie	Prawo polskie
b) ochrony zdrowia	Prawo hiszpańskie	Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. <b>o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania</b>
c) edukacji	Prawo hiszpańskie	jw.
d) ochrony danych osobowych	Prawo hiszpańskie	jw.
e) sportu	Prawo hiszpańskie	Nie ma
f) komunikacji	Prawo hiszpańskie	jw.
g) przebywania w zakładach karnych	Prawo hiszpańskie	Nie ma
Legalizacja małżeństw tej samej płci	Ustawa nr 13/2005 z dnia 1 lipca 2005 r.	Nie ma
Zrównanie praw związków nieheteroseksualnych i heteroseksualnych (adopcja dzieci, emerytury, spadki, ulgi podatkowe)	Ustawa nr 13/2005 z dnia 1 lipca 2005 r.	Nie ma
Sprostowanie wpisów do rejestru dotyczących płci danej osoby	Prawo hiszpańskie (Ustawa nr 3/2007 z dnia 15 marca 2007 r.)	Nie ma

Źródło: opracowanie własne.

## Wnioski i podsumowanie

W Polsce osoby nieheteronormatywne *de facto* nie mają takich samych praw jak osoby heteroseksualne. Można powiedzieć, że są one dyskryminowane w porównaniu z osobami heteroseksualnymi. Osoby LGBT+ nie mają prawa do zawarcia związku partnerskiego. Nie istnieje ono w polskim prawodawstwie. Nie mają także prawa do adopcji dzieci. Małżeństwa nieheteroseksualne są pozbawione prawa do dziedziczenia majątku i praw spadkowych. Podobny problem istnieje w kwestiach



medycznych. Osoby nieheteronormatywne nie mają prawa do odwiedzin w szpitalu czy informacji o stanie zdrowia na zasadach rodziny, w czasie gdy partner choruje. W kwestiach zatrudnienia nie funkcjonują programy dotyczące równouprawnienia w zatrudnieniu, które tej grupie społecznej mogłyby pomóc. Polska jest dopiero na początku drogi zrównania praw osób nieheteroseksualnych i heteroseksualnych. Ponadto samo społeczeństwo nie jest tolerancyjne, nie wykazuje empatii, nie popiera związków jednopłciowych. Ze strony polityków prawicowych padają wypowiedzi, a nawet są podejmowane działania dyskryminujące osoby LGBT+. Również część hierarchów kościelnych jest wobec tej grupy społecznej nieprzychylnie nastawiona. Ta postawa jest często propagowana na antenie Radia Maryja czy Telewizji Trwam.

Z kolei w Hiszpanii prawa lesbijek, gejów, osób biseksualnych i transpłciowych przeszły kilka znaczących zmian w ciągu ostatnich dziesięcioleci, w szczególności po śmierci dyktatora Franco, stając się przykładem równouprawnienia ze względu na orientację seksualną. Osoby nieheteroseksualne mają prawo do zawarcia związku małżeńskiego i do adopcji dzieci. Nie funkcjonuje tu żadnego rodzaju dyskryminacja ze względu na tożsamość płciową.

Hiszpania została uznana za jeden z najbardziej liberalnych kulturowo i przyjaznych osobom LGBT krajów na świecie, a tematyka LGBT+ odegrała znaczącą rolę w hiszpańskiej literaturze, muzyce, kinie, a także w kwestiach społecznych i polityce. Badania opinii publicznej na temat homoseksualizmu wykazują, że jest zdecydowanie pozytywna, a badanie przeprowadzone przez Pew Research Center już w 2013 r. wskazało, że ponad 88%obywateli Hiszpanii zaakceptowało homoseksualizm, co czyni go najbardziej przyjaznym dla osób LGBT+ spośród 39 ankietowanych krajów. Widoczność osób LGBT+ wzrosła również w takich obszarach, jak wojsko, sądownictwo, a nawet duchowieństwo. Jednak w innych dziedzinach, np. sport, społeczność LGBT+ pozostaje dalej zmarginalizowana. Hiszpańscy reżyserzy filmowi, tacy jak Pedro Almodóvar, zwiększyli wśród międzynarodowej publiczności świadomość dotyczącą tolerancji LGBT+ w Hiszpanii. W 2007 r. Madryt był gospodarzem corocznej uroczystości Europride, a w 2017 r. World Pride. Miasta Barcelona i Madryt mają również reputację dwóch najbardziej przyjaznych LGBT+ miast na świecie. Hiszpańska wyspa Gran Canaria znana jest jako cel turystyczny osób LGBT+.

Podsumowując, można stwierdzić, że sytuacja prawna i społeczna osób LGBT+ w Hiszpanii i Polsce różni się zasadniczo. Sytuacja prawna tych osób w Polsce raczej się nie zmieni, dopóki rządy w państwie będzie sprawowała prawica. Podobny trend był widoczny w Hiszpanii za czasów premiera Jose Marii Aznara. Kiedy w tym państwie do władzy doszła Hiszpańska Socjalistyczna Partia Robotnicza, a jej lider Jose Luis Rodriguez Zapatero został premierem, uchwalono przełomowe dla osób LGBT+ prawa. Z drugiej strony społeczeństwo hiszpańskie po czasach wojny domowej, dyktatury generała Franco, słabnącej roli Kościoła popierającego Franco i wciąż pozostających w pamięci prześladowaniach osób LGBT dojrzało do akceptacji równych praw dla obywateli niehetero i heteroseksualnych.

W Polsce sytuacja osób LGBT+ od roku 2016 znacząco się pogorszyła, obniżył się poziom społecznej akceptacji osób innych niż osoby heteroseksualne. Strefy wolne od LGBT+, wypowiedzi polityków, w tym wiecowa wypowiedź prezydenta w Brzegu, wypowiedzi biskupa M. Jędraszewskiego o osobach LGBT+, wszystko to stygmatyzuje te osoby, które w Polsce wręcz obawiają się przyznać do swoich orientacji seksualnych. Społeczna akceptacja odmienności tożsamości seksualnej jest w Polsce na bardzo niskim poziomie. Wystarczy wspomnieć, że sami rodzice nie akceptują swoich nieheteronormatywnych dzieci, którym biologicznie przekazali właśnie te orientacje seksualne. W polskim kinie czy książkach nie podejmuje się zasadniczo problemów osób nieheteronormatywnych, nie przybliża się tej mniejszości większości heteroseksualnej. Być może ta sytuacja się zmieni w przypadku, kiedy wybory w 2023 r. do parlamentu wygrają proeuropejskie partie opozycyjne do partii PiS. Z drugiej strony wydaje się, że społeczeństwo polskie (a więc i posłowie) nie jest przygotowane do zrównania praw osób nieheteronormatywnych i heteroseksualnych, co niewątpliwie utrudni potencjalny proces legislacyjny.

## Bibliografia

- Annual review of the human rights situation of lesbian, gay, bisexual, trans and intersex people in Europe and Central Asia*. 2022, <http://www.rainbow-europe.org> (dostęp 2023).
- Biuletyn Informacji Publicznej RPO. *Nieuregulowanie związków jedнопłciowych w Polsce narusza ochronę prawa do życia prywatnego. Stanowisko RPO do EPTC* (dostęp 27.10.2020).
- Biuletyn Informacji Publicznej RPO. *RPO do TK: karanie za bezzasadną odmowę usługi jest zgodne z konstytucją*, 3.04.2018, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-do-tk-karanie-za-bezzasadn%C4%85-odmow%C4%99-us%C5%82ugi-jest-zgodne-z-konstytucj%C4%85>.
- Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. 2014. *Równe traktowanie pacjentów – osoby nieheteroseksualne w opiece zdrowotnej*. Nr 7. Zasada równego traktowania. Prawo i praktyka. Nr 14. Warszawa: Wydawnictwo: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. 2019. *Sytuacja prawna osób nieheteroseksualnych i transpłciowych w Polsce. Międzynarodowy standard ochrony praw człowieka osób LGBT i stan jego przestrzegania z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*. Nr 6. Zasada Równego Traktowania. Prawo i praktyka. Nr 27. Warszawa: Wydawnictwo: Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich.
- Business Insider. *Polscy aktywiści kontra strefy wolne od LGBT*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/polscy-aktywisci-kontra-tzw-strefy-wolne-od-lgbt/syw4dz8> (dostęp 5.12.2021).
- Calvo Borobia, K., Trujillo, G. 2011. Fighting for love rights: Claims and strategies of the LGBT movement in Spain. *Sexualities* 14(5), s. 562–579. <https://doi.org/10.1177/1363460711415330>



- Ciastoch, M. 2020. *Polska najbardziej homofobicznym krajem Unii Europejskiej*, <https://noizz.pl/lgbt/polska-najbardziej-homofobicznym-krajem-w-ue-ranking-i-mapa-ilga-2020-dotyczacy-lgbt/219919h> (dostęp 17.05.2021).
- Deon.pl. 2019. *Hiszpania: rekordowo niska liczba katolików*, <https://deon.pl/kosciol/hiszpania-rekordowo-niska-liczba-katolikow,502947> (dostęp 15.12.2018).
- Dziennik Gazeta Prawna. 2020. *Zakaz adopcji dzieci przez pary jedнопłciowe. Duda podpisał projekt zmiany konstytucji*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/1485373.zakaz-adopcji-dzieci-przez-pary-jedнопłciowe-projekt-zmiany-konstytucji.html> (dostęp 6.07.2020).
- Encarnacion, O.G. 2020. Memory in Politics in Democracies Spain. W: D. Muro, I. Lago (red.). *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: Oxford University Press, s. 47–61. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198826934.013.4>
- The Guardian. 2001. *Gays persecuted by Franco lose criminal status at last*, <https://www.theguardian.com/world/2001/dec/13/gayrights.gilestremlett> (dostęp 13.12.2001).
- Haggerty, G.E., Zimmerman, B. 1999. *Encyclopedia of Lesbian and Gay Histories and Cultures*. New York: Taylor & Francis.
- Kamen, H. 1998. *The Spanish Inquisition: a historical revision*. New Haven and London: Yale University Press. <https://archive.org/details/spanishinquisition00henr>. Free Download, Borrow, and Streaming: Internet Archive.
- Kampania Przeciw Homofobii. 2020. <https://kph.org.pl/minister-ziobro-wykorzystuje-dzieci-aby-realizowac-homofobiczna-wizje-polski-oswiadczenie-kph> (dostęp 11.03.2021).
- Martinez, O., Dodge, B. 2010. El barrio de La Chueca of Madrid, Spain: An emerging epicenter of the global LGBT civil rights movement. *Journal of Homosexuality* 57(2), s. 226–248. <https://doi.org/10.1080/00918360903488913>
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. 2011. <https://www.exteriores.gob.es/es/Ministerio/HistoriaDelMinisterio/Paginas/Ministros-de-Asuntos-Exteriores.aspx>.
- Pluralidad. 2021. “*Conoces la campaña Yo soy tú, mézclate*”? Viernes 26.03, <https://www.mezclate.es/2021/03/conoces-la-campana-yo-soy-tu-mezclate.html>
- Portalstatystyczny. 2022. <https://portalstatystyczny.pl/kosciol-katolicki-w-polsce-spada-religijnosc-wsrod-mlodych-osob/> (dostęp 5.11.2022).
- QUEER.pl Portal osób LGBT+, <https://queer.pl/news/205683/zbigniew-ziobro-chce-obalic-historyczny-polski-wyrok-o-ochronie-praw-osob-transpłciowych> (dostęp 1.07.2021).
- Rainbow Europe ranking. 2022. *Poland the is the most homophobic country in EU*, <https://tvn24.pl/tvn24-news-in-english/poland-ranks-as-the-worst-country-for-lgbti-people-in-eu-ilga-europe-5710294> (dostęp 5.11.2022).
- Raport Kampanii Przeciw Homofobii 2019–2020. *Sytuacja społeczna osób LGBT+ w Polsce*, <https://kph.org.pl/polish-governments-policies-are-ruining-the-lives-of-lgbt-people-we-are-publishing-the-report-on-the-social-situation-of-lgbta-people-in-poland-in-the-years-2019-2020/> (dostęp 8.12.2021).
- Selerowicz, A. 1993. *Leksykon kochających inaczej*. Poznań: Softpress.
- Skrzypek, P. 2019. Sytuacja prawna osób LGBT w Polsce. W: M. Bogusz, M. Wojcieszak, P. Rachwał (red.). *Poszerzamy horyzonty*. T. XIV. Słupsk.

- Skrzypek, P. 2020. Sytuacja prawna osób LGBT w Hiszpanii jako wynik zmian społeczno-politycznych. W: M. Bogusz, M. Wojcieszak, P. Rachwał (red.). *Poszerzamy horyzonty*. T. XVIII. Cz. 2. Słupsk.
- Social Research Center CIS (May 2011) in Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. *Spain LGBT good practices*, s. 1, [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/Res\\_27\\_32/Spain.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/Res_27_32/Spain.pdf).
- Spencer, C. 1996. *Homosexuality: A History*. Londres: Fourth Estate.
- Thompson, E.A. 2007. *Los Godos en España*. Alianza Editorial.
- Tomasik, K. 2018. *Gejereł. Mniejszości seksualne w PRL-u*. Warszawa: Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Edukacji Narodowej z dnia: 3 lipca 2012 r. (RPO-690507-I/11), 24 kwietnia 2014 r. (I.800.1.2014), 17 marca 2016 r. (XI.800.15.2016), 22 października 2019 r. (XI.800.3.2017).

EASTERN REVIEW 2022, T. 11(2)

*Tomasz Grzegorz Grosse*

 <https://orcid.org/0000-0002-7270-8900>

Uniwersytet Warszawski

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

e-mail: [tgrosse@uw.edu.pl](mailto:tgrosse@uw.edu.pl)

## The battle for differentiated integration in the EU energy policy

**Abstract.** The main purpose of the article is to describe differentiated integration in the EU energy policy which concerns the exemption of the Nord Stream 2 and OPAL pipelines from European law, and more precisely from the so-called Third Energy Package. The attempt to derogate EU law in relation to these pipelines in Germany was of great economic and political importance for Central Europe as a whole. It also affected the modification of EU law and thus had systemic consequences for the entire EU. In this article, I will analyse the process aimed at derogation from the application of European law and its consequences. Furthermore, I will try to answer the question to what extent the public discussion hindered the possibilities of exemption from European law. Finally, I will turn to clarifying the reasons why exclusion from EU law in the case under review has failed. This seems to be of great importance when explaining other failed attempts to diversify integration in recent years as well; it may also help delineate what limitations there are for the very process in the future.

**Keywords:** differentiated integration, Nord Stream 2, OPAL, the EU.

## Zróznicowana integracja w polityce energetycznej UE

**Streszczenie.** Głównym celem artykułu jest opisanie zróznicowanej integracji w polityce energetycznej UE, która dotyczy wyłączenia gazociągów Nord Stream 2 i OPAL spod prawa europejskiego, a dokładniej z tzw. Trzeciego Pakietu Energetycznego. Próba derogacji prawa UE w odniesieniu do tych gazociągów miała ogromne znaczenie gospodarcze i polityczne dla całej Europy Środkowej. Wpłynęło to również na modyfikację prawa unijnego, a tym samym miało konsekwencje systemowe dla całej UE. W niniejszym artykule przeanalizuję proces mający na celu odstępstwo od stosowania prawa europejskiego oraz jego konsekwencje. Ponadto postaram się odpowiedzieć na pytanie, w jakim stopniu dyskusja publiczna utrudniła możliwość wyłączenia spod prawa europejskiego gazociągów. Na koniec przejdę do wyjaśnienia powodów, dla których wyłączenie spod prawa Unii w rozpatrywanej sprawie nie powiodło się. Wydaje się to mieć duże znaczenie dla wyjaśnienia innych nieudanych prób dywersyfikacji integracji w ostatnich latach; może również pomóc w nakreśleniu, jakie ograniczenia istnieją dla samego procesu w przyszłości.

**Słowa kluczowe:** Zróznicowana integracja, Nord Stream 2, OPAL, UE.

### Introduction

Differentiated integration is defined either as the exemption or exclusion from specific areas of European policy or law or, conversely, the creation of new forms of political and legal cooperation between only certain Member States or countries outside the EU (Schimmelfennig, Leuffen, Rittberger, 2015: 767). Crucial to this definition is the fact that instead of legal harmonisation and uniform regulations defining a given policy area for all EU Member States, more flexible cooperation structures are being created; these structures can either advance the integration process or, quite the opposite, exclude individual states from cooperation processes. Moreover, flexible forms of differentiated integration do not only apply to EU Member States. They can allow to include countries from outside the Community, such as the EU's neighbours. They can also require exemption from certain areas of EU law.

Thus, on the one hand, differentiated integration has a positive character, e.g. connected with the process of creating a group of states which deepen cooperation in a particular area of public affairs. On the other hand, it can also have a negative character, i.e. associated with an opt-out from the form of cooperation adopted by the other EU states. As described by one of the researchers in the field, differentiated integration is a process of unequal reduction in the level, scope, or membership of the EU" (Schimmelfennig, 2018: 1155).

Negative differentiated integration may be of a definitive nature, i.e. entirely excluding from such cooperation in perpetuity, or it may only be a temporary derogation from a particular regime of European law. The exemption may concern the whole area of European law or only a part of it, such as certain provisions in a specific public policy. It may apply to a Member State, but also to infrastructure located in a given state or to specified economic operators. What can serve as an example of a negative trend within differentiated integration is Denmark's opt-out from the euro and its participation in the Economic and Monetary Union, as well as its exclusion from the Area of Freedom, Security and Justice and the Common Security and Defence Policy (CSDP). In turn, Poland has been excluded from the Charter of Fundamental Rights, and Ireland – from the Schengen area (Gstöhl, Frommelt, 2017; Olsen, 2011).

Differentiated integration can fulfil several functions. It can constitute a kind of vanguard for integration processes within a selected group of states, which, as it were, pave the way for enhancing cooperation in a certain area. Concurrently, the process is supposed to encourage the remaining states, referred to as laggards, to catch-up by demonstrating the benefits which accrue to members of the in-group (Leruth, Gänzle, Trondal 2019a: 1385). In such a case, differentiated integration would only serve as a transitional period until full harmonisation is achieved and as a means of deepening European integration. This type of temporary differentiation is often advocated by German diplomacy (Grosse, 2018; Paterson, 2018: 93; Turner *et al.*, 2019: 231; Schimmelfennig, 2019).

Its other function is related to the permanent division between a group of leading and more strongly integrated states and the rest of the integration circle. These less integrated states may be largely subject to political or regulatory decisions taken by more strongly integrated states. This way of permanent differentiation is also called Multi-speed Europe or two-speed Europe and is customarily promoted by France (De Witte, 2018: 227; Pisani-Ferry *et al.*, 2016). It can therefore lead to the establishment of a permanent hierarchy of power amongst different groups of EU states.

Thus, the differentiated integration favoured by French diplomacy is linked to another of its functions. It concerns the enhancement of economic and political benefits by some countries, but also the risk of increasing the dependence of some countries over others. In another variant, the attempt to differentiate integration may be connected with the desire to curtail the costs of common European policy for a given state, e.g. economic or social costs. It may also entail an attempt to reduce potential political or economic dependence on other states, usually those more economically developed or more politically influential in the EU.

A further function of differentiated integration is related to this. Namely, it may be strongly linked to social expectations, e.g. positive feelings towards integration, or, contrariwise, towards Eurosceptic sentiments. In this manner, politicians' decisions regarding, for example, exclusion from a given integration

regime perform a function or role of local or pan-European public debate and stem from how the public perceives the costs or benefits of integration as well as what the electorate prefers in terms of deepening integration in a particular area of EU law.

Thereby differentiated integration can potentially be seen as a positive factor for the EU or, quite the opposite, a negative phenomenon for the integration processes. It can, for example, increase the flexibility of governance according to local voter preferences and thus respect the subjectivity of national democracies. It can counteract the excessive costs of integration for some societies or the excessive dependence of weaker countries on the stronger ones in the EU. However, it can also be seen as a factor that increases divisions within the EU, causing excessive differentiation and fostering a growing lack of solidarity among European nations.

A special challenge for the EU at the beginning of the 21<sup>st</sup> century were successive crises. These usually required increased centralisation of management in the EU as well as forcing adaptations to EU regulations on the part of Member States, sometimes under the threat of financial sanctions. Thus, the crises contributed to increasing harmonisation of solutions across the EU, while at the same time causing attempts to opt out of certain areas of integration to be received with growing reluctance. This was the case in the migration crisis when the preferred option in the initial period was to impose uniform refugee relocation mechanisms for all Member States by majority vote. Nevertheless, when the resistance to such forceful solutions in many Member States, as well as among a large group of voters, turned out to be very strong, the mechanisms for resolving the dispute by majority vote were abandoned. Yet the demand remained for solutions that would apply universally in all EU countries, and so the permanent exclusion of some countries from the negotiated anti-crisis package was rejected.

One particular crisis was Brexit, i.e. the UK's exit from the EU. This was an important stimulus to the debate about the need for a more flexible approach to integration, i.e. creating more opportunities for differentiation of integration across Member States. The UK was known to be reluctant to participate in certain areas of integration, and even just before the 2016 referendum campaign sought further exemptions from EU law. Insufficient concessions from the EU to these expectations of London – and thus to a stronger differentiation of integration – may have contributed to the British public's eventual vote to leave the EU.

Academics express differing opinions on the implications of Brexit for differentiated integration. Some have encouraged the European Union to be more flexible. The lesson of Brexit is that the EU needs more, not less, differentiation. Bickerton, for example, has argued the Brexit vote resulted from the problematic externalities of the combination of common EU rules and diverse national economic models, claiming that “the only way of managing the tensions thrown up by this combination of national diversity and deep interdependence is exit” (Bickerton, 2019: 243). Several scholars have indeed predicted a move towards greater differentiation in the post-Brexit EU (e.g. De Witte, 2018). V.A. Schmidt

argues that “the future of Europe will be one of differentiated integration” (2019: 294), predicting movement towards a soft-core Europe comprising “overlapping clusters of Member States participating in the EU’s many different policy communities” (2019: 307). J. Pisani-Ferry *et al.* maintain that Brexit marks “a major constitutional change for the UK and a significant rupture for the EU” and suggest that the EU moves towards a model based on distinct clubs of insiders and outsiders (2016: 1).

But it has also been suggested that Brexit may bring about greater harmonisation with “the exit of the EU’s most Eurosceptic and ‘awkward partner’” (Leruth, Gänzle, Trondal 2019b, 1015). Other scholars also predict that post-Brexit reforms in the EU may be associated with an increasing trend towards regulatory harmonisation and strong pressure not to allow exemptions from certain areas of EU law (Martill, Sus, 2018). Brexit is not likely to bring about movement towards a more starkly differentiated EU, not least because the political context of withdrawal mitigates against this. It does so by disincentivising the creation of viable forms of external differentiation, downplaying problematic lessons from the Brexit process for EU governance, and leading pivotal Member States to double down on the long term unity of the EU27 (Martill, 2021).

As it seems, those who foresee an increased tendency towards harmonisation and even regulatory expansion of the EU and, at the same time, stronger political pressure against exclusion or periodical derogation from selected areas of EU law are mainly right. Such trends are not only due to the lesson learned from Brexit, but also to the conflicting interests of Member States which, for various reasons, are reluctant to diversify the integration of some countries. This may be related both to the desire to limit the political or economic burdens arising from differentiated integration, but also to the desire for economic or political benefits that differentiated integration could limit. The clear conflicts of interest among Member States are exploited by some of the EU’s supranational institutions, including the European Commission and the Court of Justice of the EU. They seek to increase their own competences, and thus are interested in increasing the harmonisation of EU law and even in extending its scope. Thus, they oppose the exclusion of certain states from the obligation to apply European law or from participation in any EU policy.

The aim of this article is to describe an attempt to introduce differentiated integration in EU energy policy. It concerned the exclusion of the Nord Stream 2 (NS2) gas pipeline and the OPAL gas pipeline from European law, more precisely from the so-called Third Energy Package. The attempt to derogate from the application of EU law to these pipelines within Germany had enormous economic and political significance for the whole of Central Europe. It also influenced the modification of EU law and thus had systemic consequences for the entire EU. According to researchers, under the influence of the Nord Stream pipeline expansion, the EU’s energy and climate strategy has been largely based on gas as



a fuel for climate transformation during the transition period (Proedrou, 2020). Therefore, I have assumed that the present case can serve as an example of differentiated integration.

This example of differential integration was to serve mainly the geoeconomic purposes of the Russian Federation. It was also supposed to strengthen the geoeconomic position of Germany in Central Europe. Nevertheless, Berlin's policy failed. First of all, it was not possible to exclude the Nord Stream and OPAL gas pipelines from European law. Moreover, the expansion of Nord Stream turned out to be a trap set for Germany and the EU by Moscow, which brought a number of geopolitical and economic costs for the entire Community. Thus, the German leadership in the EU and Central Europe also wavered.

In this article I will analyse the process aimed at derogation from the application of European law and what effect it has had. Furthermore, I will try to highlight the debate surrounding attempts to introduce differentiated integration. In particular, I will want to answer the question of the extent to which public discussion has hindered the possibilities of exclusion from European law. I will seek to answer the question of whether attempts at such exclusion have been perceived as un-European, unreliable, stemming from Eurosceptic sentiments or otherwise detrimental to the progress of European integration. Finally, I will turn to explaining the reasons why the exemption from European law in this case has failed. As it seems, this may be of great importance in clarifying also other unsuccessful attempts to diversify integration in recent years as well as indicating the limitations to this process more broadly in the future.

### **Example of Nord Stream 2 and OPAL**

The struggle to stop the construction of the Nord Stream 2 pipeline and then to have it included in EU law or, just the opposite, to have it excluded from it has been intense and ongoing since at least 2015. From the beginning, EU institutions, including the European Commission (Šefčovič, 2016) and the European Parliament (2016), have taken the position that the pipeline must be covered by EU law, especially in terms of the so-called Third Energy Package adopted in 2009. The point was to ensure that such important infrastructure and the related EU and non-EU investors operated in accordance with the rules of the internal market. In particular, this concerned compliance with ownership unbundling, third party access rules and transparent tariffs in the Gas Directive 2009/73/EC. The expectations of the European Commission were perceived by some as an expansion of European law beyond the provisions of the aforementioned directive as well as an attempt to take the opportunity to increase the powers of the Commission itself (de Jong, Van de Graaf, 2021: 501). The Commission's Legal Service (2016) even issued a legal



opinion concluding that the Gas Directive did not cover offshore or import pipelines with third countries and that demanding Nord Stream 2's adherence to the Directive would be discriminatory. German Federal Network Agency, the Bundesnetzagentur (2017) agreed with the Legal Service's interpretation that Nord Stream 2 does not fall under internal market rules, and that it would not demand Nord Stream 2 adherence to internal market rules.

Other German authorities also stressed that the pipeline should be exempted from EU law. In 2015, the Minister for Energy and the Environment had made it clear in Moscow that the German government would seek to "prevent external meddling".

What's most important [...] is that we strive to ensure that all this remains under the competence of the German authorities, [...] if we can do this, then opportunities for external meddling will be limited. [...] What's most important is for German agencies to maintain authority over settling these issues. And then, we will limit the possibility of political interference (President of Russia, 2015).

In 2018, the Prime Minister of Mecklenburg West-Pomerania similarly asserted the federal states' decision-making authority on NS2. These assertions were anchored in a claim that the Third Gas Directive was not applicable to German coastal waters, and that decisions on NS2 were a national prerogative (Schmidt-Felzmann, 2020: 135).

Another attempt on the part of the European Commission to incorporate NS2 into European law was the 2017 proposal to grant it a negotiating mandate to engage in negotiations with the Russian Federation. The said mandate was aimed at ensuring that NS2 "operates with an appropriate degree of regulatory oversight, in line with key principles of international and EU energy law" (European Commission, 2017). Germany, Austria and France, backed by a couple of other EU states rejected the mandate (Schmidt-Felzmann, 2020: 137). The position of the largest Member States was supported by the Legal Service of the Council in 2017, which stated that the Gas Directive was non-applicable to import or offshore pipelines with third states (Council's Legal Service, 2017). Simultaneously, the Council's lawyers made it clear in their opinion that this was a political dispute and not a legal one at this stage.

In other words, the European Commission sought to extend European law to include NS2, bearing in mind, *inter alia*, the possibility of increasing its own competences. The Commission took the view that external pipelines should be covered by the Community law, especially when they reach the territory of a Member State and its territorial waters, thus entering the EU borders. Other EU institutions or Member States supported the Commission in this action because of their own political or economic interests. At the same time, some Member States insisted on the exclusion of NS2 from European law, which was also dictated by

their own interests or those of a third country. Thus, the dispute over differentiated integration referred to the conflicting interests of individual actors on economic, geopolitical, and also constitutional grounds, as it related to the scope of EU institutions' scope of authority.

What constituted yet another attempt by the European Commission to bring NS2 under EU law was the proposal to amend the Directive in such a way that it would cover Nord Stream 2, while also giving the Commission more competence in the external energy domain (de Jong, Van de Graaf, 2021: 501). The Commission's proposal gained support in the European Parliament. In April 2018, the Industry, Research and Energy Committee issued its report on the proposal, offering additional revisions to the Directive that ensured the Directive's applicability to Nord Stream 2 and the exclusion of derogation options for Nord Stream 2 considering the sanctions imposed against Russia (European Parliament, 2018). In the Council, the amendment proposal was supported by Poland, Romania, Estonia, Latvia, and Lithuania, which condemned NS2 on the grounds of geopolitical and energy risks. Opposing the Commission's action were mainly Germany, Austria and Bulgaria, who were in favour of excluding NS2 from European law. There was a stalemate in the Council for a long time during the negotiations, which made it impossible both to reject the amendment and to formulate it in such a way that NS2 could be excluded from the Community law. Both the Bulgarian and Austrian presidencies of the EU Council proposed such a legislative compromise, which in fact allowed for a derogation of EU law or an opt-out clause for NS2 (de Jong, Van de Graaf, 2021: 502–503).

The negotiation stalemate was resolved by a change in France's position, which initially sympathised with the German position (Siddi, Kustova, 2021: 12). Subsequently, however, it decided to support the amendment of the Gas Directive, and clarified its position on the issue during bilateral talks between Paris and Berlin. In addition to resolving the contentious issue of the amendment in question, the talks included the issue of the budget for the eurozone, which the French desired to resolve (Gotev, 2019). As a result, an amendment to the Gas Directive was adopted in 2019, which formally incorporated NS2 into European law, but at the same time provided a number of legal possibilities expected by the Germans. Firstly, it allowed a procedure for the exclusion of gas pipelines from EU law (Article 9), a procedure for their derogation from EU law (Article 49) (Hancher *et al.*, 2021). Secondly, the EU rules will apply only to the territory and territorial waters of the state where the first entry point is located, and not, as proposed by the European Commission, to the EU as a whole. Consequently, the German Bundesnetzagentur retained a decisive say over how the EU's gas market rules are to apply to NS2, albeit under the oversight of the European Commission. Furthermore, the implementation of the directive in question into German law increased the scope of interpretative possibilities regarding the derogation provisions of NS2 from EU law (Schmidt-Felzmann, 2020: 138).

Thirdly, the Commission explicitly broadened the scope of European law in the field in question and thus expanded its power to control the application of EU law, in that – through the amendment – it gained new powers to control this law in relation to NS2 (Schmidt-Felzmann, 2020: 137).

However, the battle on differentiated integration with regard to the exclusion of NS2 from EU law was not over. Back in 2014, the Russian Federation demanded that Nord Stream be excluded from the Third Energy Package. At that time, it filed a complaint on this issue in the World Trade Organisation. Nevertheless, its dispute settlement panel confirmed that the EU had the right to include the pipeline in the Third Energy Package (Schmidt-Felzmann, 2020: 137). Subsequently, the Russian side started to question the legality of the revised EU Gas Directive, or more precisely that it was supposed to cover NS2. Among other things, it was expected that due to the advancement of this investment it would be derogated from the provisions of the Gas Directive for up to 20 years. Although the pipeline was not completed when the Directive came into force (23 May 2019), it was expected that it would be treated as an already completed pipeline, which implied a right to derogation.

In 2019, a private company which is building NS2 (Nord Stream 2 AG) filed two court cases against the EU. The first was referred to the Court of Justice of the EU (CJEU) requesting the annulment of the directive, while the second was filed under the Energy Charter Treaty claiming protection of Gazprom's investment from EU discrimination, which meant in practice that the investment was not covered by the new EU laws (Siddi, Kustova, 2021: 13). In other words, the Russian Gazprom subsidiary was effectively forcing the EU to exclude the Russian company's infrastructure within the EU (i.e. Germany) from EU law applicable to the internal market.

At the same time, Nord Stream 2 AG asked the German Federal Network Agency (Bundesnetzagentur) to agree to the derogation of the NS2 pipeline from EU law on the basis of Article 49 of the amended Gas Directive. The Federal Network Agency in May 2020 rejected the application of the Russian Gazprom subsidiary and thus refused to agree to the exemption of NS2 from the Community law. The reason was that it considered that the pipeline had not been completed before the date on which the amendment to the EU directive came into force and therefore did not qualify for a derogation (Bundesnetzagentur, 2020).

German Chancellor Angela Merkel admitted that after the amendment to the Gas Directive had been adopted and NS2 had been brought under EU law the planned gas pipeline was already legitimised by European law. In her opinion, this should mean that the investment must be completed (Formuszewicz, Kardaś, 2020). Thus, the German authorities' failure to exempt NS2 from European law amounted, in a way, to a price for the completion of the controversial investment. Accordingly, the German side expected consent for the completion of the pipeline from both its opponents within the EU and beyond its borders, primarily from

Washington. Such expectations were confirmed in a joint US-German statement in July 2021 in which, in exchange for the lifting of US sanctions on NS2, the German government pledged to respect “the key principles enshrined in the EU’s Third Energy Package of diversity and security of supply.” Germany underscored “that it [would] abide by both the letter and the spirit of the Third Energy Package with respect to Nord Stream 2 under German jurisdiction to ensure unbundling and third-party access” (US Department of State, 2021). In this way, a non-European power, i.e. the USA, indirectly influenced the inclusion of NS2 in European law, while another non-EU power, i.e. the Russian Federation, demanded that this gas pipeline be excluded from the Third Energy Package, a goal for which it had initially received support from the largest EU state, Germany.

According to experts, this still does not end the battle for the exemption of NS2 from EU law, as there are possible organisational changes carried out within Nord Stream 2 AG, which, while maintaining formal compliance with EU law, will make it possible to actually circumvent the rigours of the Third Energy Package (Strategic Comments, 2021). In addition, in 2021 Russia put pressure on the EU and Germany by influencing the increase in natural gas prices, including by limiting the possibility of replenishing Gazprom’s gas storage facilities in the EU. According to commentators, the goal was to legalize and launch NS2 as quickly as possible, but also to obtain the best possible gas transmission conditions through the new line of this gas pipeline, in order to maintain the monopolistic position of the Russian company on the domestic market (Sheppard, 2021).

Such expectations were all the more plausible as the actions of the German authorities in relation to other pipelines linked to Nord Stream have largely favoured Russian objectives. A case in point is the battle to exempt the OPAL gas pipeline from the Third Energy Package, specifically from the principle of third-party access to the grid and tariff regulation, i.e. transparency in pricing. In 2009, the Federal Network Agency (Bundesnetzagentur) decided to exempt the OPAL gas pipeline (Ostseepipeline-Anbindungsleitung) for a period of twenty years from these two principles introduced by the EU Gas Directive. However, this decision was subject to a number of conditions, the most important of which was that only 50 per cent of the OPAL pipeline capacity would be made available to Gazprom. In 2016, the Federal Network Agency requested the European Commission to be able to waive these restrictions. In the same year, the Commission issued a decision agreeing to relax the conditions for exempting the OPAL pipeline from EU law, effectively allowing Gazprom to use the entire capacity of the pipeline. In practice, the contested decision paved the way for Gazprom to control flows along the OPAL pipeline and, by the same token, for gas flows through the Yamal and Brotherhood pipelines potentially to be reduced and for Gazprom’s position to be strengthened on the gas markets in the countries of Central and Eastern Europe (Opinion of Advocate General..., 2021: 23).

Poland brought an action before the General Court of the European Union which – in a judgment of 10 September 2019 – annulled the Commission’s decision

of 2016. Germany brought an action before the CJEU appealing the decision of the EU General Court and thus advocating the exclusion of the OPAL pipeline from the regime of EU law. In particular, the German side argued that the exemption of the OPAL gas pipeline from the rules of the Third Energy Package was not related to the principle of energy solidarity, as it had only a political dimension and therefore did not concern the legal questions and obligations of the Member States with regard to the adoption or exemption (derogation) from EU law for the application of the Gas Directive. It is worth noting that the EU Court presented an interpretation of EU law which, in the name of the Treaty principle of solidarity between Member States, imposes an obligation on a Member State, in this case Germany, to comply with European law, i.e. the Gas Directive. This is a very important ruling, as it means in practice that, in the opinion of the European court, the principle of solidarity prevents differentiated integration in this particular area of EU law. This argumentation was reiterated by CJEU Advocate General Manuel Campos Sánchez-Bordony in his opinion (Opinion of Advocate General..., 2021), followed by the CJEU judgment (C-848/19 P).

Thus, the attempt to exempt the NS2 and OPAL pipelines from EU law was opposed by many actors in the EU and was effectively prevented. Among the opponents of such an exemption were some Member States that were critical of NS2, but also EU institutions that rejected differentiated integration for, *inter alia*, constitutional reasons. This was because they wanted to unify and even increase the scope of European law, thus increasing the competences of supranational institutions. The battle for differentiated integration was accompanied by a public debate, which proved crucial in stopping the possibility of excluding the above-mentioned pipelines from internal market law.

### Role of public debate

The dispute over differentiated integration, and therefore over the exemption of NS2 and OPAL pipeline from European law, was directly linked to the fundamental debate over the need to build the second Nord Stream pipeline. Opponents of this pipeline wanted above all to block its construction. They considered it a threat both economically, geopolitically, and ecologically, and thought it detrimental to the ambitious climate policy goals of the EU. The countries of Central Europe, above all Poland, Slovakia, Romania, and the Baltic States, saw this project as one that may increase the economic dependence of the EU and Central Europe on Russia and Germany.

Indeed, with the expansion of Nord Stream, Germany was becoming an important energy hub for the region (Siddi, 2020: 554; Tomaszewski, 2017: 90; Jirušek, 2020). This had the consequence of increasing the dependence of, *inter*

*alia*, Czechia and Slovakia on gas supplies flowing through German pipelines. The said dependence was to be exacerbated by withdrawing the possibility that EU funds could be used to build new gas transmission facilities, thus hampering the construction of pipelines in the EU that would be competitive with NS2. German diplomacy very actively supported such a solution in Brussels (EUobserver, 2021). Moreover, according to experts, Central Europe's energy dependence on the NS2 and German pipelines would be price advantageous for Germany, while it would increase gas prices in Central Europe.

Germany would only profit at the expense of its neighbours, who would find themselves paying more at the end of the transport route through Germany. Most alarmingly, Gazprom would gain another tool to discriminate between countries. Gazprom could then credibly threaten to cut off gas supplies in Eastern Europe without threatening its markets in Western Europe. In this way Gazprom could achieve higher prices in Central and Eastern Europe (Zachmann, 2016).

As summarised by one Polish MEP, "Central and Eastern Europe would finance lower energy prices in Western Europe, i.e. it would be indirectly robbed through the price mechanism" (Saryusz-Wolski, 2021). In addition, the Visegrad Group States felt that their sovereignty was threatened by attempts to impose the German energy model (the so-called *Energiewende*) on them, including an increase in the share of gas in the energy mix and the exclusion of nuclear energy. This approach by Berlin was seen as Germany's exploitation of its dominant position and promotion of its own interests at the expense of other nations' (Křížet *et al.*, 2021: 144–146).

Simultaneously, there was concern that energy dependence would be used by both countries for geopolitical purposes. This was exemplified by the armed conflict in eastern Ukraine that began in 2014 and resulted in hostile relations between Moscow and Kiev. NS2 made it possible not only to limit the transit of natural gas supplies flowing from Russia to the EU through Ukrainian territory, but also to suspend gas supplies to Ukraine itself. Similar pressure from the Kremlin was also possible in relation to other transit countries, such as Poland. Therefore, Polish politicians considered the NS2 gas pipeline as a weapon used in the hybrid war waged by Russia against the EU (Siddi, 2020: 554). On top of this, the increase in gas supplies to the EU through the expansion of Nord Stream allowed for increased revenues for the Russian Federation, which could then be used to fund the conflict in eastern Ukraine or to build up weapons capabilities that would threaten countries on NATO's so-called eastern flank. The Polish minister for European affairs told *Financial Times* that "by supporting Nord Stream 2, the EU in effect gives succour to a regime whose aggression it seeks to punish through sanctions. This contradiction is unsustainable" (Szymanski, 2016).

There were also fears of an economic and political alliance between Moscow and Berlin, which – as history has shown – usually took place at the expense of the



interests of the countries in Central and Eastern Europe. This is why Polish Foreign Minister Radosław Sikorski likened Nord Stream to the Molotov-Ribbentrop Pact, which preceded the partition of the Polish Republic by Soviet Russia and Nazi Germany at the beginning of World War II (Puls Biznesu, 2006). Unfortunately, later Sikorski changed his mind and publicly criticized the Polish government for opposing NS2, proclaiming the slogan that if you can't defeat someone or something, you should join it (Sikorski, 2015; 2021). Another Polish Minister of Foreign Affairs Witold Waszczykowski claimed that the pipeline undermined trust among EU Member States, struck "a blow against not only Central and Eastern Europe's security of gas supplies, but also Ukraine's stability" (2016). One more Polish minister compared NS2 to "a Trojan horse capable of destabilizing the economy and poisoning political relations inside the EU" (Szymanski, 2016).

This was how Polish politicians described the NS2 project as destabilising European integration and considered its promotion as an un-European activity. In their view, it was a project which violated the principle of European solidarity across Member States. It undermined the key strategic interests of certain EU Member States. It also brought benefits to non-European countries and, at the same time, serious costs to some Member States, both in economic and geopolitical terms. In turn, Czech researchers were concerned about the negative consequences of German energy policy for the perception of integration by Central European societies (Kříž *et al.*, 2021: 152). Even in the German press there were claims that NS2 was an anti-European project and politically damaging to Germany's authority in Central Europe. It was described as "the most embarrassing problem in German foreign policy" and Chancellor Angela Merkel was urged to withdraw from it as soon as possible (Rohr, 2021).

For the NS2-supporting countries, above all Germany, Austria, and the Netherlands, it was primarily an economic project, so any worries about geopolitical risks were, in their view, unjustified. Merkel emphasised for many years that NS2 was entirely economic in its nature (German Federal Government, 2018). Moreover, on the economic level, German politicians emphasised that the project was beneficial both for Germany and the EU as a whole. Contrary to what the opponents of this project claimed, it did not pose a threat to economic security, but rather increased it, as it was supposed to stabilise the supply of energy sources at relatively low prices over a longer period of time. The perception of energy security by the majority of the German elite was thus diametrically opposed to the approach to this problem taken by politicians from the Baltic States and Central Europe.

Nonetheless, some German politicians did recognise the geopolitical aspect of the NS2 gas pipeline. They also considered it to have a positive geostrategic significance, as deepening economic cooperation with Russia must positively stabilise geopolitical relations with this largest eastern neighbour of the EU (Siddi, 2020: 548; Siddi, Kustova, 2021: 11). This was a reference to the Ostpolitik

initiated by West Germany in the late 1960s, i.e. during the Cold War and during the confrontation between the two hostile blocs: West and East. At that time, West Germany's eastern policy was based precisely on energy cooperation with the USSR. This brought a number of geopolitical benefits to Germany. It led not only to an improvement in bilateral German-Russian relations but also to Moscow's consent to Germany's reunification in 1990, which was a great geopolitical success for Germany. No wonder, therefore, that German politicians treated Russia as a reliable economic partner and wanted to spread the Ostpolitik model throughout the EU. The German Foreign Minister even stated that "the only possible answer [to the crisis with Russia] is a European Ostpolitik" (Maas, 2018).

Another geopolitical aspect used to defend NS2 by the German authorities, *inter alia*, was the appeal to anti-American sentiment in the era of Donald Trump's presidency, as well as to the idea of "EU strategic autonomy." This was linked to the sanctions imposed by the US authorities on companies building NS2. German and Austrian politicians argued that Nord Stream was a European project and a matter of internal affairs of the EU, so it should not be subject to external interference from Washington (Gabriel, Kern, 2017). The NS2 pipeline was, in their view, directly pertinent to enhancing the competitiveness of European industry, especially energy-intensive industries in an era of climate change in the EU. Furthermore, NS2 – as a European project – directly challenges the US export interests in supplying gas to the EU. Thus, other EU Member States were encouraged to show solidarity with this project and to stand against external sanctions imposed by non-European economic competitors.

What constituted an important field of confrontation were two aspects, i.e. the ecological one and one regarding the energy and climate transformation. It is worth noting that the aforementioned argumentation was much less present during the disputes around NS2 than references to energy or national security (de Jong, Van de Graaf, Haesebrouck, 2021: 6). For opponents of NS2, it was a project that threatened the environment of the Baltic Sea as well as slowed down the climate transition in the EU as it increased Europe's dependence on natural gas supply in the long run. Such voices were also heard in Germany itself. On the other hand, for the proponents of this gas pipeline, it was a project fully in line with the EU's climate policy and having a stabilising effect on the energy transition in the medium term through the use of gas that is less harmful to the climate than oil, coal or lignite (Siddi, Kustova, 2021: 6).

This exchange of opinions showed that the same arguments could be heard in the discussion on NS2, although in support of opposite political camps. For some, NS2 was conducive to climate transformation, while for others it was incompatible with the EU's ambitious climate agenda. Just as much as it increased energy and economic security for the pipeline's advocates, it represented a serious risk in both cases for its opponents. For the supporters of NS2, it was a European project which stabilised energy security and the Union's geopolitical relations with the



Russian Federation. Its opponents, on the other hand, argued that it contradicted the principle of energy solidarity and threatened integration by reducing trust among Member States. This testifies to different perceptions of fundamental challenges concerning security, the economy, and climate transformation. At the same time, it may indicate a rather instrumental approach to the arguments undertaken in the public debate and attest to the fact that these arguments served the interests of particular parties.

The disputes surrounding NS2 overlapped with a discussion on the possibility of exempting this gas pipeline and other related pipelines from the Community law. In part, the latter echoed the earlier strands of the public debate, although new arguments on the matter also emerged. The European Commission's primary motivation was the need to protect the internal market and for all actors to comply with EU law in that market, and the need to extend this law to all energy infrastructure (de Jong, Van de Graaf, 2021: 496). Attempts to exempt from the Community law would therefore be detrimental to competition in the internal market, and thus to the equal treatment of all economic actors, as well as to the authority, coherence, and compliance with EU law. Thereby, the Commission deemed attempts at differentiated integration as a threat to internal market freedoms and the rule of law, and thus to European integration processes.

Furthermore, the Commission argued that the Third Energy Package as well as the Energy Union Initiative aim to increase the diversification of imports in energy sources (Siddi, 2016); hence, it advocated such an understanding of energy security that does not lead to overdependence on a single supplier. At the same time, the rules introduced by the Gas Directive were supposed to increase competition in the energy market and thus promote liberalisation in that market. In contrast to some Member States, the Commission did not intend to stop the construction of NS2, but strongly argued against the exclusion or derogation of this gas pipeline (and others related to it) from European law.

In contrast to the Commission, the opinion of a large number of MEPs in the European Parliament was critical of the very idea of expanding Nord Stream. Jerzy Buzek, on behalf of the Committee on Industry, Research and Energy, considered that the gas pipeline opposes the objectives of the Energy Union and should in no way benefit from European funding or other forms of EU aid, let alone the derogations from the Third Energy Package (European Parliament, 2015). Also representatives of the Polish government emphasised that NS2 undermines the Energy Union initiative as well as European solidarity (Szymanski, 2016).

The Court of Justice of the EU took a similar position in the case of NS2, namely the possibility of its exclusion from the gas directive. It concluded that "Nord Stream 2 is the only gas pipeline to which none of the exemptions or derogations provided for in the Directive could apply". Moreover, it stated that the German public authorities "have no discretion as to the possibility of granting such exemptions or derogations to Nord Stream 2 AG as it does not fulfil the

conditions laid down in that directive” (Case C-348/20 P). In other words, EU judges voted in favour of the inclusion of NS2 under European law, as well as forbidding the German authorities to exclude this gas pipeline from EU law in the future.

European judges also referred to the issue of the opt-out of the OPAL pipeline from European law. In his opinion, Advocate General Manuel Campos Sánchez-Bordony accorded the principle of solidarity greater weight than national sovereignty in the energy field, which, in his view, has legal consequences, namely that the exclusion of the gas pipeline from Community law is inadmissible (Opinion of Advocate General 2021, pts 102, 174). Both Germany and the previous position of the CJEU in a similar case assumed that the security of a country’s energy supply was an overriding reason in the general interest falling within the scope of national security (an exclusive competence of the Member States under Article 4(2) TEU). In this manner, the protection of national sovereignty in the field of energy (C-72/83, par. 34 and 35; C-503/99, par. 46), which took precedence over the principle of solidarity, resounded in the judgments of the CJEU.

However, the position of the EU courts has changed over time in favour of energy solidarity in relation to both energy security and national sovereignty. At the same time, the Advocate General’s position made it clear that energy solidarity (under Article 194 TFEU) should have the same legal consequences as solidarity in asylum policy (Article 67 TFEU) (Opinion of Advocate General 2021, pt. 98). In other words, regarding both policies, the Advocate General argued against differentiated integration involving exemptions from EU law. His opinion was upheld by the CJEU judgment. The Court stated that the actions of the European Commission and the Member States in the field of energy policy should be assessed in the light of the principle of energy solidarity (C-848/19 P, par. 44). In particular, this principle should apply in the context of the establishment and functioning of the internal market in natural gas (C-848/19 P, par. 46). Whereas attempts to exclude the OPAL gas pipeline from EU law violate the principle of solidarity (C-848/19 P, par. 97). In this way, the European courts have stood up for a uniform obligation to apply Community law in all Member States and against differentiated integration in EU energy policy, and regardless of the Treaty guarantees for national sovereignty in this area.

The position of the CJEU was supported by Poland and Lithuania, which resulted from their critical approach to NS2. However, by doing so, both states effectively accepted the diminution of the importance of state sovereignty in relation to the CJEU’s new interpretation of the Treaty principle of solidarity. In the case of the Polish Government, this was all the more surprising as it had previously repeatedly defended the sovereign competences of the Member States against the expansion of EU competence; it had also opposed solidarity in the area of asylum and migration policy in the EU. This example clearly shows that, in the name of short-term interests, not only do Member States oppose the exclusion

of other states from European law, but they are also ready to approve new interpretations of EU rules even when this may limit their sovereign competences and at the same time increase the powers of supranational institutions.

## Conclusion

At the EU summit in December 2019, Poland did not want to join the other Member States in achieving climate neutrality by 2050. Prime Minister Mateusz Morawiecki stated that he was not rejecting the political goal itself, but would like to obtain a time derogation from climate policy, at least until 2070. The country's willingness to opt out of EU policy was therefore only for a specific period of time, which was linked to the high cost of Poland's energy transition, the highest in the entire EU. According to a report by an international consulting firm, Poland should spend around EUR 1.3 billion on this goal (Engel *et al.*, 2020: 10). However, other countries opposed such differentiated integration with regard to climate policy. French President Emmanuel Macron announced that if Poland wanted to opt out from the ambitious climate agenda, it would be financially penalised as it would be deprived of EU aid funds for climate transformation. Indeed, in such a case Poland could not expect solidarity from other Member States in the financial dimension (Khan, Brunsden, 2019). Moreover, he threatened that at the level of secondary legislation adopted by qualified majority in the EU Council, Poland would be outvoted and thus forced to adopt European law like all other Member States. The French president took a similar approach to the attempt to exempt Central European countries from the common asylum and migration policy. At that time he decided that such actions were un-European, violated the principle of solidarity with other States, and should result in financial penalties (Deutsche Welle, 2018).

Both examples show a clear reluctance on the part of some Member States towards differentiated integration, i.e. attempts to exempt another country from EU law and common European policy. Such resistance to differentiated integration was driven by the interests of individual countries, which feared the costs involved or a reduction in potential gains. They also feared that the exclusion of some countries from common policies might make it more difficult to adopt common European policies and to set ambitious or difficult goals for them. Simultaneously, opposition towards differentiated integration was peppered with epithets critical of the States seeking exemption from European policy since their attempts towards exemption were seen as an un-European attitude, contrary to the principle of solidarity among Member States and requiring punishment or coercion through sanctions to force compliance with common rules.

A similar situation occurred with the example of differentiated integration in EU energy policy discussed above in this article. The disputes surrounding the

exclusion of the NS2 and OPAL pipelines from European law were accompanied by a lively discussion in which the desire to expand the Nord Stream pipeline was described as an anti-European and non-solidarity stance. It is difficult to see Merkel's actions as the result of her Eurosceptic attitude to integration. However, Vladimir Putin's desire to exempt NS2 from European law was already regarded as a hybrid war against the EU. Conversely, the defenders of NS2 saw the project as European and beneficial to the EU. In the discussion around this infrastructure and its exemption from Community law, the same arguments were sometimes used by political opponents. For example, for supporters of NS2, the gas pipeline was a means of stabilising energy security and the Union's geopolitical relations with the Russian Federation. Opponents of this project, on the other hand, argued that it was a threat to both economic and geopolitical security. It would therefore jeopardise European integration, not only on the part of the Russian Federation, but also by reducing trust across Member States.

The aggression of the Russian Federation against Ukraine in 2022 showed who was right in this dispute and who was deluded or cynically misled public opinion and partners in the EU. Nord Stream turned out to be a project that served mainly Russian purposes and was detrimental to the EU. The attempt to exclude NS2 and OPAL from EU law was to increase the benefits of the Russian side and increase the EU's geoeconomic dependence on Moscow.

Debate about this differentiated integration may indicate both the instrumental approach to the arguments undertaken in the public debate by political opponents and the subordination of these arguments to the interests of individual parties. It also testifies to the different perceptions of the fundamental challenges and interests regarding security, economy, and climate transformation by the participants in the dispute. It was the conflicts of interests emerging among the Member States that provided the strongest reason to impede the exemption of the NS2 and OPAL pipelines from European law. The public debate merely fuelled those disputes thus increasing the level of emotions and mutual animosity. Only to a limited extent did it lead to a constructive and substantive resolution of the conflict. On some level, it even undermined certain concepts that should be important to all Member States, such as security, solidarity or Europeanness. These were used by all parties in the dispute to criticise their opponents.

An important function of the debate was to try and legitimise political action. In this way, after many years, Germany came to terms with the idea that the NS2 and OPAL pipelines should be covered by European law. By doing so, they seemed to forgo differentiated integration in this area of energy policy. Nevertheless, the price for this concession expected by German politicians from other actors was their agreement to the completion of NS2. Indeed, Chancellor Merkel believed that the inclusion of NS2 in EU law should legitimise the project as compliant with EU norms and principles. In this way, she gave expression to the legitimising function of European discourse.

The clash of interests amongst Member States thus stymied attempts at differentiated integration. At the same time, the focus of national politicians on these interests, as well as on ad hoc disputes with other countries, meant that the States were happy to accept support in these conflicts from supranational institutions such as the European Parliament, the Commission or the CJEU. This was the case even if these institutions were able to extend their own competences or reinterpret important European principles for further integration, e.g. by prioritising the norm of solidarity over national sovereignty. Thus, the immediate prospect of conflict around differentiated integration resulted in approval for more strategic changes of a constitutional nature in the EU, which could mean a reduction of national competences or national sovereignty in further integration processes.

In contrast to the Member States, supranational institutions seemed to participate in disputes around differentiated integration in a much more coherent and solidaristic fashion. All of them, i.e. the Commission, the Parliament, and the Court, generally argued against exemptions or derogations from Community law or a particular area of EU policy. Thus, they advocated increasing harmonisation of European law and even extending its scope into new areas. They saw this as beneficial to integration processes. Simultaneously, they perceived attempts at a more flexible approach to integration, e.g. differentiation among Member States over time, as a threat to the EU. At the same time, this attitude was beneficial for their own competences, as it usually meant an increase of their power in Europe and over integration processes.

In this fashion, supranational institutions made use of disputes amongst Member States to consistently promote their own political vision for the development of the Union, which also benefited their institutional interests. Researchers point out, for example, that during the dispute over the exclusion of the NS2 and OPAL pipelines from the Third Energy Package, the Commission's position ensured not only that EU law was extended, but also that the Commission's and other European institutions' power of scrutiny over compliance with that law in practice were increased (de Jong, Van de Graaf, 2021: 505). Thusly, with the support of the Parliament and the CJEU as well as some Member States, the Commission was able to overcome resistance from Germany, a country considered to be one of the most politically influential in the EU.

## Bibliography

- Bickerton, C. 2019. The Limits of Differentiation: Capitalist Diversity and Labour Mobility as Drivers of Brexit. *Comparative European Politics* 17(2), pp. 231–245. <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00160-x>

- Bundesnetzagentur. 2017. *Reply to letter of Director General Dominique Ristori*. Bonn 24 February, <https://euractiv.eu/wp-content/uploads/sites/2/2017/03/German-regulator-on-Nord-Stream-2.pdf> (accessed 27.07.2021).
- Bundesnetzagentur. 2020. *No derogation from regulation for Nord Stream 2*. Bonn 15 May. C-72/83, Judgments of 10 July 1984, *Campus Oil and Others* (EU:C:1984:256).
- C-348/20 P, Judgments of 12 July 2022, *Nord Stream 2 v Parliament and Council* (EU:C:2019:438).
- C-503/99, Judgments of 4 June 2002, *Commission v Belgium* (EU:C:2002:328).
- C-848/19 P, Judgments of 15 July 2021, *Federal Republic of Germany v European Commission* (EU:C:2021:598).
- Commission's Legal Service 2016. *Legal Consequences of applying the Third Energy Package to offshore import pipelines, in particular Nord Stream 2*.
- Council's Legal Service 2017. *Opinion of the Legal Service of the Council of the European Union – Recommendation for a Council decision authorising the opening of negotiations on an agreement between the European Union and the Russian Federation on the operation of the Nord Stream 2 pipeline*.
- De Witte, B. 2018. An Undivided Union? Differentiated Integration in post-Brexit Times. *Common Market Law Review* 55(2–3), pp. 227–250. <https://doi.org/10.54648/COLA2018065>
- Deutsche Welle. 2018. *France's President Emmanuel Macron backs sanctions on EU states refusing migrants*, 23.06., <https://www.dw.com/en/frances-president-emmanuel-macron-backs-sanctions-on-eu-states-refusing-migrants/a-44363945> (accessed 27.07.2021).
- Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC. OJ L 211, 14.08.2009, pp. 94–136.
- Engel, H., Purta, M., Speelman, E., Szarek, G., van der Pluijm, P. 2020. *Carbon-neutral Poland 2050. Turning a challenge into an opportunity*. Warsaw: McKinsey & Company.
- EUobserver. 2021. *Germany leads push to stop EU gas funding*. 2.06.2021, <https://euobserver.com/tickers/152020> (accessed 27.07.2021).
- European Commission. 2017. *Commission Seeks a Mandate from Member States to Negotiate with Russia an Agreement on Nord Stream*, IP/17/1571.
- European Parliament. 2015. “*Energy Union: Nord Stream and Involving EP – Statement from ITRE Chair Buzek*”, November 18.
- European Parliament. 2016. *European Parliament Resolution of 25 October 2016 on EU Strategy for Liquefied Natural Gas and Gas Storage*, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0406\\_EN.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0406_EN.html?redirect) (accessed 27.07.2021).
- European Parliament. 2018. *Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas*.
- Formuszewicz, R., Kardaś, Sz. 2020. Nord Stream 2 – rosyjsko-niemiecka gra o wyłączenie spod prawa unijnego [Nord Stream 2 – Russian-German Game for Exemption from EU Law]. *Ośrodek Studiów Wschodnich*, 30.04., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2020-04-30/nord-stream-2-rosyjsko-niemiecka-gra-o-wylaczenie-spod-prawa> (accessed 27.07.2021).



- Gabriel, S., Kern, Ch. 2017. *Statement on the Imposition of Russia Sanctions by the US Senate*. 15 June, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/170615-kern-russland/290666> (accessed 27.07.2021).
- German Federal Government. 2018. *Press Release on Polish Prime Minister's Visit*. 16 February, [https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2018/02\\_en/2018-02-16-morawiecki-in-berlin\\_en.html?nn=709674](https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2018/02_en/2018-02-16-morawiecki-in-berlin_en.html?nn=709674) (accessed 27.07.2021).
- Gotev, G. 2019. France 'Steps on the Gas' in Eurobudget Talks. *EURACTIV.com*, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/france-steps-on-the-gas-in-eurobudget-talks/> (accessed 27.07.2021).
- Grosse, T.G. 2018. Germany's strategy and tactics towards the crisis in European integration. In: K. Czerska-Shaw, M. Galent, B. Gierat-Bieroń (eds.). *Visions and Revisions of Europe*. Goettingen: Goettingen University Press, pp. 9–24.
- Gstöhl, S., Frommelt, C. 2017. Back to the Future? Lessons of Differentiated Integration from the EFTA Countries for the UK's Future Relations with the EU. *Social Sciences* 6(4), pp. 121–138, <https://doi.org/10.3390/socsci6040121>
- Hancher, L., Talus, K., Wüstenberg, M. 2021. Retrospective application of legal rules in the European Union: recent practice in the energy sector. *Journal of Energy & Natural Resources Law* 39(1), pp. 65–81. <https://doi.org/10.1080/02646811.2020.1804712>
- Jong de, M., Van de Graaf, T. 2021. Lost in Regulation: Nord Stream 2 and the Limits of the European Commission's Geo-Economic Power. *Journal of European Integration* 43(4), pp. 495–510. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1800680>
- Jong de, M., Van de Graaf, T., Haesebrouck, T. 2020. A matter of preference: Taking sides on the Nord Stream 2 gas pipeline project. *Journal of Contemporary European Studies*. <https://doi.org/10.1080/14782804.2020.1858763>
- Jirušek, M. 2020. The attitude of the Visegrad Group Countries towards Russian Infrastructural Projects in the gas sector. *Energy Policy* 139, pp. 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111340>
- Khan, M., Brunsdon, J. 2019. Poland risks losing EU funds over climate stance, warns Macron. *Financial Times*, 13.12., <https://www.ft.com/content/560feece-1d06-11ea-97df-cc63de1d73f4> (accessed 27.07.2021).
- Kříž, Z., Urbanovská, J., Brajerčíková, S. 2021. Refugees, Energiewende and NATO deterrence: limits of German leadership in Central Europe. *European Security* 30(1), pp. 137–158. <https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1795836>
- Leruth, B., Gänzle, S., Trondal, T. 2019a. Differentiated Integration and Disintegration in the EU after Brexit: Risks versus Opportunities. *Journal of Common Market Studies* 57(6), pp. 1383–1394. <https://doi.org/10.1111/jcms.12957>
- Leruth, B., Gänzle, S., Trondal, J. 2019b. Exploring Differentiated Disintegration in a Post-Brexit European Union. *Journal of Common Market Studies* 57(5), pp. 1013–1030. <https://doi.org/10.1111/jcms.12869>
- Maas, H. 2018. *Speech at the Tiergarten Conference of the Friedrich-Ebert-Stiftung*, 27 June, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-fes-tiergarten-konferenz/2113728> (accessed 27.07.2021).
- Martill, B. 2021. Unity over diversity? The politics of differentiated integration after Brexit. *Journal of European Integration*. <https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1877285>



- Martill, B., Sus, M. 2018. Post-Brexit EU/UK Security Cooperation: NATO, CSDP+, or 'French Connection'? *British Journal of Politics and International Relations* 20(4), pp. 846–863. <https://doi.org/10.1177/1369148118796979>
- Olsen, G.R. 2011. How Strong Is Europeanisation, Really? the Danish Defence Administration and the Opt-Out from the European Security and Defence Policy. *Perspectives on European Politics and Society* 12(1), pp. 13–28. <https://doi.org/10.1080/15705854.2011.546141>
- Opinion of Advocate General Campos Sánchez-Bordona delivered on 18 March 2021 Case C-848/19 P, Federal Republic of Germany v. Republic of Poland, European Commission.
- Paterson, W. 2018. Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe. In: B. Martill, U. Staiger (eds.). *Britain's Singular Other: Germany and the Brexit Crisis*. London: UCL Press, pp. 88–96. <https://doi.org/10.2307/j.ctt20krxf8.15>
- Pisani-Ferry, J., Röttgen, N., Sapir, A., Tucker, P., Wolff, G.B. 2016. Europe after Brexit: A Proposal for A Continental Partnership. *Bruegel Working Paper*, <https://ridiam.it/wp-content/uploads/2017/06/9.-Europe-after-brexit-Bruegel.pdf> (accessed 27.07.2021).
- President of Russia. 2015. *Vladimir Putin Met with Vice-Chancellor and Minister of Economic Affairs and Energy of Germany Sigmar Gabriel*. October 28, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/50582> (accessed 27.07.2021).
- Proedrou, F. 2020. Behind the EU's Energy and Climate Policy Conundrum: Erroneous Power Toolbox, Deadlocks and the Way Forward. *Journal of Common Market Studies* 58(2), pp. 402–418. <https://doi.org/10.1111/jcms.12925>
- Puls Biznesu. 2006, *Sikorski: Niemcy nie są solidarne w sprawie Gazociągu Północnego* [*Sikorski: Germany Fails to Show Solidarity on the Northern Gas Pipeline*], 30.04.2006, <https://www.pb.pl/sikorski-niemcy-nie-sa-solidarne-w-sprawie-gazociagu-polnocnego-313276> (accessed 27.07.2021).
- Rohr von, M., 2021. Unser peinlichstes außenpolitisches Problem heißt Nord Stream 2. *Der Spiegel* 5, 29.01., <https://www.spiegel.de/ausland/nord-stream-2-warum-sich-deutschland-von-der-pipeline-verabschieden-sollte-a-00000000-0002-0001-0000-000175089022> (accessed 27.07.2021).
- Saryusz-Wolski, J. 2021. Ukraina musi się przygotowywać do najgorszego możliwego scenariusza, czyli do wojny. My też. Jesteśmy w imadle [Ukraine must prepare for the worst possible scenario, namely war. So do we. We are in a vice-like grip]. *wPolicyce.pl*, 24.07.2021, <https://wpolicyce.pl/swiat/559916-saryusz-wolskiukraina-musi-przygotowac-sie-do-wojny-my-tez> (accessed 27.07.2021).
- Schimmelfennig, F. 2018. Brexit: Differentiated Disintegration in the European Union. *Journal of European Public Policy* 25(8), pp. 1154–1173. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1467954>
- Schimmelfennig, F. 2019. The Choice for Differentiated Europe: An Intergovernmentalist Theoretical Framework. *Comparative European Politics* 17(2), pp. 176–191. <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00166-5>
- Schimmelfennig, F., Leuffen, D., Rittberger, B. 2015. The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation. *Journal of European Public Policy* 22(6): 764–782. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020835>

- Schmidt, V.A. 2019. The Future of Differentiated Integration: A ‘Soft-core,’ Multi-clustered Europe of Overlapping Policy Communities. *Comparative European Politics* 17(2): 294–315. <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00164-7>
- Schmidt-Felzmann, A. 2020. Gazprom’s Nord Stream 2 and diffuse authority in the EU: managing authority challenges regarding Russian gas supplies through the Baltic Sea. *Journal of European Integration* 42(1), pp. 129–145. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1708344>
- Sheppard, D., 2021. Why some see the hand of Russia in Europe’s gas price crisis. *Financial Times*, 18 September, <https://www.ft.com/content/5ec6b18d-c855-408d-acad-cb5779d101a8> (accessed 27.09.2021).
- Siddi, M., 2016. The EU’s Energy Union: A Sustainable Path to Energy Security? *The International Spectator* 51(1), pp. 131–144. <https://doi.org/10.1080/03932729.2016.1090827>
- Siddi, M. 2020. Theorising conflict and cooperation in EU-Russia energy relations: ideas, identities and material factors in the Nord Stream 2 debate. *East European Politics* 36(4), pp. 544–563. <https://doi.org/10.1080/21599165.2019.1700955>
- Siddi, M., Kustova, I. 2021. From a liberal to a strategic actor: the evolution of the EU’s approach to international energy governance. *Journal of European Public Policy* 28(7), pp. 1076–1094. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1918219>
- Sikorski, R. 2015. Sikorski: PiS sprzeciwiał się Nord Stream, a mógł się przyłączyć. *Biznes Alert*, October 20, <https://biznesalert.pl/sikorski-pis-sprzeciwial-sie-nord-stream-a-mogl-sie-przylaczyc/> (accessed 27.07.2022).
- Sikorski, R. 2021. Nord Stream 2 – jeśli nie możesz kogoś pokonać, powinieneś się do niego przyłączyć. *Liberte!*, July 29, <https://liberte.pl/nord-stream-2-jesli-nie-mozesz-kogos-pokonac-powinienes-sie-do-niego-przylaczyc/> (accessed 27.07.2022).
- Strategic Comments. 2021. The Nord Stream 2 gas pipeline and Germany’s relationship with Russia. *The International Institute for Strategic Studies* 27, Comment 9, May, <https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2021/nord-stream-2-gas-pipeline-germany-russia> (accessed 27.07.2021). <https://doi.org/10.1080/13567888.2021.1929494>
- Szymanski, K. 2016. Russia’s Gas Pipeline Threatens European Unity. *Financial Times*, 21 October, <https://www.ft.com/content/25a17928-96c3-11e6-a1dc-bdf38d484582> (accessed 27.07.2021).
- Šefčovič, M., 2016. *Speech by Vice-President Maroš Šefčovič on “Nord Stream II – Energy Union at the crossroads.*
- Tomaszewski, K. 2017. Wpływ inwestycji infrastrukturalnych w sektorze gazowym na bezpieczeństwo energetyczne Europy Środkowo-Wschodniej [The influence of infrastructure investments in the gas sector on energy security in Central and Eastern Europe]. *Środkoeuropejskie Studia Polityczne* 3, pp. 73–96. <https://doi.org/10.14746/ssp.2017.3.4>
- Turner, E., Glencross, A., Bilcik, V., Green, S. 2019. Negotiating as One Europe or Several? the Variable Geometry of the EU’s Approach to Brexit. *Contemporary Social Science* 14(2), pp. 226–241. <https://doi.org/10.1080/21582041.2018.1492145>

- US Department of State. 2021. *Joint Statement of the United States and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals*, July 21, <https://www.state.gov/joint-statement-of-the-united-states-and-germany-on-support-for-ukraine-european-energy-security-and-our-climate-goals/> (accessed 27.07.2021).
- Waszczykowski, W. 2016. *Op-ed for the Frankfurt Allgemeine Zeitung. The today and tomorrow of European integration: Warsaw's perspective*, 4 April, <https://mfa.gov.pl/en/news/minister-witold-waszczykowski-for-faz-the-today-and-tomorrow-of-european-integration-warsaws-perspective> (accessed 27.07.2021).
- Zachmann G. 2016. Nord Stream 2: a bad deal for Germany and Eastern Europe. *Bruegel*, July 18, <https://www.bruegel.org/2016/07/nord-stream-2-a-bad-deal-for-germany-and-eastern-europe/> (accessed 27.07.2022).

EASTERN REVIEW 2022, T. 11(2)

*Michał Zareba*

 <https://orcid.org/0000-0001-7770-7395>

University of Lodz

Faculty of International and Political Studies

e-mail: [michal.zareba@uni.lodz.pl](mailto:michal.zareba@uni.lodz.pl)

## Role of military cooperation in Vietnam-Russia relations

**Abstract.** The primary purpose of this article is the analysis of the evolution of bilateral relations between the Socialist Republic of Vietnam (SRV) and the Russian Federation in the field of military cooperation. It gives answers to following research questions: 1) what is the role of defence collaboration in bilateral ties, 2) what are the most essential elements of Russia-Vietnam military relations, 3) what are the common reasons/ incentives for developing links regarding arms trade, 4) do the Russian annexation of Crimea in 2014 and invasion of Ukraine in 2022 change goals of Vietnamese politics towards Moscow, 5) How do Chinese and US factor affect military cooperation between Russia and Vietnam? The theses of this paper assume that: 1) the government in Hanoi maintains friendly relations with Moscow on the political level in the face of the conflict in Ukraine and continues military cooperation, however Russian arms exports to Vietnam has declined, 2) Vietnam diversifies weapon trade partners expanding cooperation with Israel, Belarus, US and South Korea, but Russia still remains crucial arms importer for Hanoi.

The analysis is focused mainly on the situation from 2002 to the present, and intends to examine the evolution of military cooperation between Hanoi and Moscow after the signing of the Declaration on Strategic Partnership. The article includes a short overview of Russia-Vietnam relations emphasizing its strong historical background. Paper is also focused on important arms trade contracts, agreements on military cooperation, includes statistics published by Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) to show the scale of collaboration, and points out major challenges for future cooperation.

**Keywords:** Russia, Vietnam, Russian-Vietnamese relations, military cooperation, arms trade.

## Rola współpracy wojskowej w relacjach wietnamsko-rosyjskich

**Streszczenie.** Głównym celem artykułu jest analiza ewolucji stosunków bilateralnych między Socjalistyczną Republiką Wietnamu (SRW) a Federacją Rosyjską w zakresie współpracy wojskowej od roku 2002, kiedy to obydwaj kraje podpisały Deklarację o partnerstwie strategicznym. Udziela on odpowiedzi na następujące pytania badawcze: 1) jaka jest rola współpracy militarnej w relacjach rosyjsko-wietnamskich, 2) jakie są najistotniejsze płaszczyzny kooperacji wojskowej między Rosją a Wietnamem, 3) jakie są motywy rozwijania powiązań militarnych każdej ze stron, 4) czy rosyjska aneksja Krymu w 2014 roku i inwazja na Ukrainę w 2022 roku zmieniły cele wietnamskiej polityki wobec Moskwy, 5) w jaki sposób napięcia w relacjach chińsko-amerykańskich wpływają na współpracę wojskową między Rosją a Wietnamem? Tezy niniejszego artykułu zakładają, że: 1) rząd w Hanoi utrzymuje przyjazne stosunki polityczne z Moskwą w obliczu konfliktu na Ukrainie i kontynuuje współpracę wojskową, jednak eksport rosyjskiej broni do Wietnamu w ostatnich latach spadł, 2) Wietnam dywersyfikuje dostawców uzbrojenia rozszerzając współpracę z Izraelem, Białorusią, USA i Koreą Południową, ale Rosja nadal pozostaje kluczowym sprzedawcą broni dla Hanoi.

Artykuł zawiera krótki przegląd stosunków rosyjsko-wietnamskich, koncentruje się również na ważnych kontraktach handlowych w zakresie handlu bronią oraz umowach o współpracy wojskowej. Analiza zawiera interpretację danych publikowanych przez Sztokholmski Międzynarodowy Instytut Badań nad Pokojem (SIPRI), aby pokazać skalę powiązań militarnych, a także wskazuje główne wyzwania dla przyszłej współpracy wojskowej.

**Słowa kluczowe:** Rosja, Wietnam, stosunki rosyjsko-wietnamskie, współpraca wojskowa, handel bronią.

### Introduction

A friendly alliance between Moscow and Hanoi is dated back to the Cold War, when the Soviet Union was a close ally of Vietnam. Currently, one of the key pillars of bilateral relations is military cooperation. Vietnam is one of the largest markets for Russian military equipment, and the government in Moscow remains leading importer of weapons for the Vietnamese.

Vietnam's foreign policy strategy is based on the pillar of "struggle and cooperation" (*viet. vừa hợp tác, vừa đấu tranh*), which assumes that partner or competitor is defined by the national interest (*viet. lợi ích dân tộc*). The principle of "independence and self-reliance" (*viet. độc lập, tự lực*) is also crucial, and envisages avoiding a solid alliance with one country, which is the result of Vietnam's historical experience. In consequence, it leads to flexibility in policy towards the powers active in the region, and balancing between them.

It should be noted that Vietnam uses a hedging strategy as an approach to superpowers, which can be defined precisely as maintaining an equal distance between them and evading a coalition with one country against another state (Kuik, 2008; Goh, 2005: 2). Hedging thus fits in with the theory of neoclassical realism, which recognizes that the shape of foreign policy is the result of a place in the international system, and states' ability to act depends on its skills (Kozub-Karkut, 2014: 44).

## Overview of contemporary Russian-Vietnamese relations

The USSR was the second country after the People's Republic of China which recognized the Democratic Republic of Vietnam in January 1950, proclaimed on the 2<sup>nd</sup> of September 1945. During the tensions on the Indochina Peninsula, Moscow tried to prevent Vietnam from war. However, when the conflict escalated, the Soviets provided military support to the communist in North Vietnam in the form of equipment, personnel training and the presence of military advisers. Official Vietnamese statistics claim that in 1955–1975 Moscow delivered to the Vietnamese 1,357 rocket launching systems, over 18,300 rockets of various types, 316 fighter aircraft, 687 tanks, 601 armoured vehicles, 52 warships, 21 transport ships and 1 332 artillery tractors (Lê Hồng Hiệp, 2022).

After the conflict on the Indochina Peninsula, cooperation was cemented by signing the Treaty of Friendship and Cooperation in November 1978. When in December 1978 Vietnam decided to intervene in Cambodia, Western countries sought to isolate it completely in the international arena, which didn't occur thanks to the support of the USSR. Border conflict between Vietnam and China, which broke out between February and March 1979, was a test for the Vietnamese-Soviet alliance and posed an increasing threat to the government in Hanoi. Ultimately, Moscow did not react with retaliation to China's actions, but provided Vietnam with intelligence information, and military equipment *via* sea, controlled by the Pacific Fleet (Mosyakov, 2014: 128–135).

The USSR remained Vietnam's leading economic partner. Trade with the Soviets in the first half of the 1980s accounted for about 70% of economic exchange for the Socialist Republic of Vietnam. Moscow was also a key provider of foreign aid during this period. Every year, 1.5–2 bln USD flowed to Vietnam, which constituted approx. 20% of the state budget (Karwowski, 2010: 438). The supply of military equipment and financial aid from the Soviet Union ended with *perestroika* initiated in 1985 by Mikhail Gorbachev. The result of close Vietnamese-Soviet cooperation during the Cold War was preserving of a positive image of Vietnam among Russians. Many Vietnamese who studied in the USSR, including party activists, also showed a friendly attitude towards their former

allies. Numerous analytical centres have been established in Russia to conduct research on Southeast Asia region.

However, the beginning of the 1990s brought new challenges to Vietnamese-Russian relations. One of the contentious issues was Vietnamese debt, which arose in the 1980s. The misunderstanding resulted from various calculations regarding its amount, estimated at around 10 bln USD (Pietrasiak 2022: 171). In 1993, the Intergovernmental Vietnamese-Russian Commission for Economic-Trade and Scientific-Technical Cooperation was established and developed a draft of the first contract, assuming repayment of the debt in goods. However, this solution turned out to be unsatisfactory for the Russian side, as the Vietnamese were accused of delivering over-valued goods or low-quality products. Disagreements led to mutual accusations, which caused growing animosity between the two countries.

Further negotiations began in 1997 and common arrangements weren't reached until 2000. New solutions, including more favourable for Vietnam ruble to dollar ratio, ended the discussion on the scale of receivables. Moreover, the possibility of paying off the debt was spread over a period of 23 years (Karwowski, 2010: 440). The progress in negotiations on the conditions of settling the Vietnamese debt had a positive influence on the political sphere and warmed the relations between Hanoi and Moscow. The first signs of a new opening of cooperation came with the Prime Minister of Vietnam Võ Văn Kiệt's visit to Russia on 16<sup>th</sup> of June 1994. Politicians signed an agreement, which was a milestone for the development of further relations. A year later, accords on trade cooperation were concluded, however, it did not bring the expected results, placing Russia in the role of a secondary economic partner.

In 1997 Prime Minister of the Russian Federation Viktor Chernomyrdin, who was visiting Hanoi, indicated that Vietnam was seen as a strategic partner of Moscow (Pietrasiak, 2002: 197). Two years earlier, the SRV joined the Association of Southeast Asia Nations (ASEAN), and Russian politicians began to perceive Hanoi as a bridge connecting Moscow with the entire region. Another important high-level visit took place in August 1998, when the President of Vietnam, Trần Đức Lương, arrived in the Russian capital. During the meeting with Boris Yeltsin, politicians established permanent diplomatic channels and expressed their readiness to collaborate within regional and international structures. As a result of warming relations, the Vietnamese side shared the Russian position on Moscow's actions in Chechnya, while the Russians began to use neutral language concerning the dispute over the South China Sea.

Political cooperation also led to the increasing investments in strategic sectors such as energy and raw material extraction. In the 1990s, the Vietsovpetro company, present in the Vietnamese market since 1981, was very active and successful. In 2000, the firm was responsible for the extraction of 80% of crude oil, becoming an important player in the energy resources market in the region (Pietrasiak, 2002: 197). Successful cooperation and the discovery of new deposits led to the



establishment of another company, Vietross, in November 1998, responsible for the extraction of energy resources in central Vietnam.

A breakthrough moment for Vietnamese-Russian relations was the year 2001, when Russian President Vladimir Putin met his Vietnamese counterpart Trần Đức Lương in Hanoi. As a result, on the 1<sup>st</sup> of March, the Declaration on Strategic Partnership was signed, which assumed the deepening economic and political cooperation. Attention was also paid to security issues in the context of global threats, such as terrorism. The principle of non-interference in internal affairs in bilateral relations was also emphasized. Vietnam began paying off its debt, which eventually amounted to 1.7 bln USD. The authorities in Hanoi undertook to pay 10% of the sum in cash, and the rest was planned to be returned in the form of goods and investments in Vietnam (Karwowski, 2010: 440). In the first half of the 21<sup>st</sup> century, cooperation in energy field continued. Subsequent plans included expanding Vietsovetpetro activities, but the company lost its significance to Gazprom and PetroVietnam, which signed in September 2007 a joint contract to build a modern refinery in Vietnam. Cooperation in the field of hydropower also flourished. It began at the turn of the 1980s and 1990s with the construction of the Hòa Bình dam. In 2005, the Russians started constructing the Sơn La hydropower plant in northwestern Vietnam with an installed capacity of 2,400 MW. It is the largest country's facility of this type, launched seven years later (Karwowski, 2009: 109).

In 2012, during a one-day trip to Hanoi, Vladimir Putin defined Vietnam in his speech as one of the most important partners of Moscow. Russia's pivot to Asia has resulted in more frequent high-level visits between leaders in Hanoi and Moscow. When President Trương Tấn Sang visited Sochi on the 27<sup>th</sup> of July the same year, the level of relations was upgraded to a comprehensive strategic partnership (Vietnam-Russia Comprehensive..., 2018). In November a return visit took place. The politicians primarily raised issues related to the effects of the financial crisis and the need to build a new structure of the world order based on multipolarity. The Russian annexation of Crimea in 2014 and the occupation of eastern Ukraine did not adversely affect Hanoi's policy towards Moscow. In 2015, Vietnam signed a free trade agreement with the Eurasian Economic Union (EAEU), which entered into force in November a year later. This step was perceived as a Hanoi's will to participate in multilateral economic initiatives, which is in favour of Russian foreign policy strategy.

In recent years, bilateral relations have been affected by the Russian approach to the South China Sea dispute. Although Russia called for an end of the conflict trying to remain neutral. Finally Putin decided to support the PRC's position on the 2016 Permanent Court of Arbitration in The Hague decision, which was critical towards Chinese claims. Moreover, Russia took part in a military exercise organized by Beijing the same year, which Hanoi received with dissatisfaction. However, this element did not shake the foundations of Vietnamese-Russian relations. The government in Hanoi is a critical player in Southeast Asia for Moscow, as

evidenced by the establishment of a strategic partnership and cooperation within the EAEU structures. For Vietnam, on the other hand, close cooperation with Russia is one of the elements of diversifying foreign partners and balancing the influence of great powers in the Asia-Pacific region.

### **Military cooperation as a pillar of Russian-Vietnamese relations**

Changes in Vietnamese foreign policy entailed the withdrawal of troops from Cambodia in September 1989 and led to the demobilization of half of the army. It should be emphasized that this move was also a prerequisite normalizing relations with China and ASEAN countries. The government in Hanoi began to pursue a more restrained policy, trying to avoid the escalation of a potential conflict in the South China Sea region, according to the adopted principles of defence policy for 1991–1995 (Thayer, 2016: 206–208). However, China's growing assertiveness forced Vietnam to strengthen its naval and air forces.

In 1993, the government in Hanoi bought the first 6 Su-27 planes from the Russians, and another 6 were imported two years later (Buszyński, 2006: 281). In the 1990s, 6 1241RE project corvettes (type Molnyia/Tarantul) were also purchased, strengthening Vietnam People's Navy. At the same time, the status of the Cam Ranh base in southern Vietnam, a symbol of military cooperation between Moscow and Hanoi during the Cold War, was discussed. The Soviet, later Russian, armed forces had been operating there since 1979, under the contract including free use of the port and infrastructure for 25 years (Acharya, 1988: 287–288). USSR expanded Cam Ranh, constructing fuel and weapon storage facilities, barracks and created the possibility of receiving nuclear submarines. The number of personnel, initially estimated at approx. 5,000 before 1989, decreased by half in the 1990s (Storey, Thayer, 2002: 456). Ultimately, Russian troops withdrew their personnel in May 2002, as Moscow refused Hanoi's conditions, demanding around 200 mln USD annual lease (Rogozińska, Olech, 2020: 59).

In 2003, Vietnam purchased from Russia 4 Su-30MK2 multirole strike fighters and 2 S-300PMU-1 anti-aircraft missile systems, which were delivered two years later. In 2005, it was decided to import 2 K-300P Bastion-P coastal defence missile systems, which arrived in Vietnam after seven years, and 12 missiles 1241.8 project corvettes. Two were handed over in 2007–2008, and the rest were built under a Russian license at Vietnamese shipyards within two years. In 2002–2012, Vietnam also received 6 Svetlyak-class patrol boats (10,412 project). In 2006, Hanoi authorities purchased two Gepard-class frigates (116,61E project), which were handed over to the Vietnamese Navy in 2011.

Military cooperation was improving, and caused the signing of a memorandum on cooperation in October 2008. In December a year later, an agreement on the

construction of 6 submarines of the Varshavyanka (Kilo-class) 636 project for Vietnam at Russian shipyards was inked. It was one of the largest contracts in bilateral military relations, which was finally implemented in February 2014 when the last ship was laid down. In 2009, 2 K-300P Bastion-P systems were purchased from Russia and the terms of delivery of 8 Su-30MK2 aircraft were agreed. A year later, a contract for the import of another 12 jets was signed. In 2013, Vietnam purchased 12 Su-30MK2 aircraft and 2 Gepard-class frigates, delivered in 2016 and 2017 (Thayer, 2013; Lê Hồng Hiệp, 2013).

In November 2014, during the visit of General Secretary of Communist Party of Vietnam (CPV) Nguyễn Phú Trọng to Sochi, the rules for the use of the Cam Ranh military base were accepted. Russian ships only needed to notify in advance before entering the bay, while units from other countries could only make one visit a year (Nguyễn Thế Phương, 2015). At the same time, Vietnam declared that, in line with the foreign policy doctrine, it would retain complete control of the Cam Ranh base. The agreement was signed in an era of escalating tensions between Russia and the West after the occupation of eastern Ukraine and the Crimean Peninsula. As a result, Moscow intensified its air operations in the Asia-Pacific region. Thanks to the access to Cam Ranh, the Russians had the opportunity to refuel Tu-95 bombers, which carried out flights near American installations and bases (Brunnstrom, 2015).

In 2016, Vietnam signed a contract with Russia to purchase 64 T-90 tanks, which was completed by 2019. In January 2020, the authorities in Hanoi decided to buy 12 Yak-130 jet trainers and light combat aircraft for 350 mln USD (Cranny-Evans, 2019). The experts interpreted the contract as a prelude to the purchase of SU-35 fighters in the near future, and perhaps even the SU-57 5th generation combat jets (Storey, 2021: 6).

In January 2018, Vietnamese Minister of Defense Ngô Xuân Lịch met in Hanoi with his Russian counterpart Sergei Shoigu. Next consultations took place in the first half of February 2020, when both politicians emphasized military cooperation as a key element of bilateral relations (Rogozzińska, Olech, 2020: 60). A year later, in July, the successor of Minister Lịch, General Phan Văn Giang, talked with Shoigu about strengthening cooperation. In December it resulted in an agreement aimed at extending the declining volume of trade in weapons and technology (Grevatt, 2021). It happened on the sidelines of a Vietnamese delegation's visit to Moscow, headed by the President of Vietnam Nguyễn Xuân Phúc.

## **Arms trade and Vietnam-Russia military cooperation**

Weapons sales make a significant contribution to the state budget of Russia. Although it is ranked 2<sup>nd</sup> in the arms trade statistics, right after the United States. Its share in 2017–2021 decreased by 7.6 percentage points comparing to the 2002–2006

period (Table 1). An important goal for Russian policy is to maintain military equipment supplies to countries that are permanent partners of military cooperation.

Table 1. Russian arms export (position, volume, share)

Years	Rank	Mln USD	%
2017–2021	2.	25,293	18.6
2012–2016	2.	34,375	24.1
2007–2011	2.	31,593	24.1
2002–2006	2.	27,396	26.2

Source: Stockholm International Peace Research Institute, Arms Transfers Database.

Recently, the main recipients of Russian weapons have been primarily India and China. Russia also sells a lot of military equipment to African countries such as Algiers and Egypt, whose importance in Russian arms exports has grown significantly in the recent 2017–2021 period (Table 2). Statistics show that the government in Hanoi is also an essential partner for Moscow, lagging behind the aforementioned countries.

Table 2. Russian major weapon recipients (position and share)

Years	Vietnam rank (%)	1st (%)	2nd (%)	3rd (%)
2017–2021	5. (4)	India (28)	China (21)	Egypt (12.6)
2012–2016	2. (10.4)	India (38.8)	Vietnam (10.4)	Algeria (10)
2007–2011	5. (4.3)	India (29.9)	China (16.7)	Algeria (14.9)
2002–2006	7. (2)	China (47.5)	India (25.4)	Yemen (3.7)

Source: Stockholm International Peace Research Institute, Arms Transfers Database.

One of the crucial regions for Russian weapons sales is Southeast Asia. Moscow's bargaining power lies primarily in the ability to purchase relatively cheap equipment that ASEAN states can afford. Moreover, the political situation in a given country and the form of government are not under the consideration. For this reason, Burma/Myanmar or Cambodia are not excluded from the group of partners, as they have to face sanctions imposed by Western states.

Russia is the leading supplier of military equipment to Southeast Asia, ahead of the United States, France, Germany and China respectively (Strangio, 2022). Vietnam remains the largest recipient of Russian weapons (over 60%), but a enormous part is also transferred to Burma/Myanmar, Malaysia and Indonesia (Table 3).

However, sales of Russian weapons to Southeast Asia have plummeted in the past seven years, from 1.2 bln USD in 2014 to only 89 mln in 2021. The reasons for this phenomenon can be seen in four factors, i.e. 1) sanctions imposed after the annexation of Crimea in 2014, 2) suspension of the modernization of the

Vietnamese army, caused by fears that Moscow is not able to fulfil its commitments, 3) growing competition with new players from US, Israel, Europe and Asia, such as South Korea, 4) the enactment by the US Congress of the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA), giving Washington the right to impose sanctions on a country having links with the Russian army industry (Storey, 2022). Moreover, another package of severe restrictions after the invasion of Ukraine on the 24<sup>th</sup> of February 2022 rises the logical implication that Russian arms exports to the region would be reduced, although the Southeast Asian countries, with the exception of Singapore, have not strongly condemned the aggression.

Table 3. Russian major weapon recipients in Southeast Asia 2002–2021 (volume, share)

Country	Mln USD	%
Vietnam	6,452	60.5
Myanmar	1,599	15
Malaysia	1,273	11.9
Indonesia	1,153	10.8
Laos	122	1.1
Thailand	70	0.65
Cambodia	5	0.05
Total	10,674	100

Source: Stockholm International Peace Research Institute, Arms Transfers Database.

Due to the tensions in the South China Sea and China's growing power in the Indo-Pacific, the government in Hanoi decided to increase the arms supply. It was especially noticeable in 2012–2016 (Table 4) when tensions arose. That period was full of incidents and events such as the Scarborough Reef clashes between Chinese ships and Philippines units (April 2012), 15 appeals of the government in Manila to the Permanent Court of Arbitration in The Hague against China (January 2013), anti-Chinese protests in Vietnam, triggered by Chinese drilling in the area of Paracel Islands (May 2015) or the intensification of artificial islands construction by Beijing (since May 2015).

Table 4. Vietnam's arms import (position, volume, share)

Years	Rank	Mln USD	%
2017–2021	20.	1,822	1.34
2012–2016	11.	4,118	2.9
2007–2011	30.	1,410	1
2002–2006	37.	637	0.6

Source: Stockholm International Peace Research Institute, Arms Transfers Database.

Table 5. Vietnam's main arms suppliers (share, volume)

Country	2012–2016		Country	2017–2021	
	%	mln USD		%	mln USD
Russia	86.6	3,564	Russia	56	1,016
Israel	4.4	181	Israel	19	352
Belarus	3.5	150	South Korea	6.6	120
Ukraine	2.8	100	Belarus	6.2	113
Czechia	1.2	48	United States	6	108
	2002–2006			2007–2011	
Russia	83.2	530	Russia	95	1,342
Czechia	7.2	46	Ukraine	2.3	33
Ukraine	6.6	42	Israel	1.3	18
Poland	3	19	France	1	15
			Romania	0.4	2

Source: Stockholm International Peace Research Institute, Arms Transfers Database.

Russia has been a critical partner for the government in Hanoi for years in terms of weapons trade. The largest sale of Russian military equipment to Vietnam was recorded in 2014, when weapon worth 1,056 bln USD was delivered (Table 6). This was mainly due to the incidents in the vicinity of the Spratly and Paracel Islands, and showed that Vietnam took care of its national interest, regardless of the Russian actions against Ukraine and the occupation of the Crimean Peninsula. In 2012–2016, the import of Russian equipment accounted for over 86% of the sum spent on armaments in Vietnam. In the next period of 2017–2011, however, there is a clear decline in the importance of trade in military equipment with Russia, the share of which is currently around 56%. The reduction in the amount spent on weapon in Vietnam has been visible since 2015 (Chart 1). It was caused by the aforementioned reasons, such as sanctions or a slowdown in the modernization of the Vietnamese army. In the face of a possible Russian defeat in the war and the decreasing significance of Moscow in the international arena, the government in Hanoi is forced to diversify its partners. One of them is Israel, whose share increased by approx. 15 percentage points compared to the previous 5-year period. New players, such as South Korea and the USA, also appeared after lifting the arms embargo on Vietnam in 2016.

Table 6. Vietnam's arms import from Russia

Year	Mln USD	Year	Mln USD	Year	Mln USD	Year	Mln USD
2021	72	2016	702	2011	974	2006	16
2020	9	2015	735	2010	149	2005	164
2019	137	2014	1,056	2009	53	2004	294
2018	333	2013	313	2008	164	2003	2
2017	465	2012	760	2007	2	2002	54

Source: Stockholm International Peace Research Institute, Arms Transfers Database.

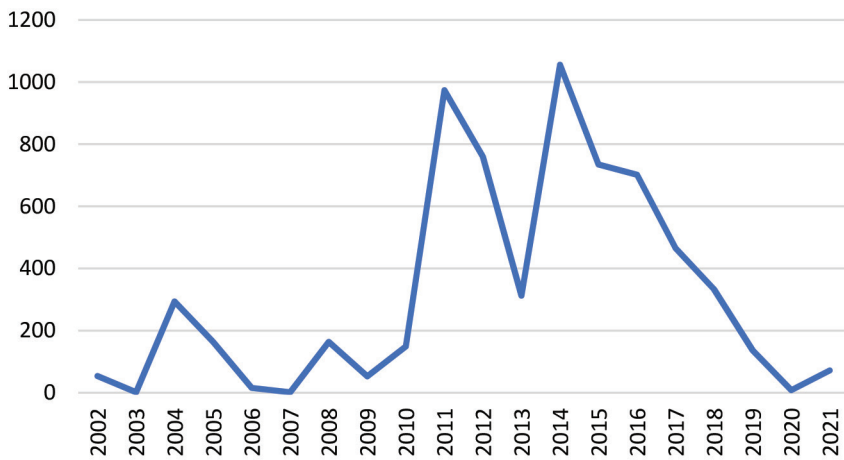


Chart 1. Vietnam's arms import from Russia 2002–2021 (mln USD)

Source: Stockholm International Peace Research Institute, Arms Transfers Database.

### Challenges for Vietnamese-Russian military cooperation during the era of war in Ukraine

Military cooperation between Vietnam and Russia creates a certain counterweight to the Chinese threat in the region. Thanks to the purchase of military equipment from Russia, the Vietnamese strengthened their position in the South China Sea, gaining a greater strike capacity. Due to the close relations with Vietnam, Russia also gives a subtle signal of its presence in the Asia-Pacific to China and other powers involved in the region (Baev, Tønneson, 2015: 317). Collaboration with Hanoi and Russian engagement in the South China Sea is undoubtedly a better alternative for Beijing than the growing importance of the United States in Vietnam's security strategy. Moreover, Russia remains one of China's essential allies regarding arms trade and political dimensions.



The sanctions imposed by the United States on Russia in August 2017 during the administration of Donald Trump may pose a problem for military cooperation and arms trade. The CAATSA law was intended to counter Moscow's aggressive stance, but sanctions could also have been imposed on countries doing business with the Russian arms industry, like Vietnam. This option was used in September 2018 against China, which purchased Su-35 fighters and the S400 surface-to-air missile system from Russia. The fact that the US allies could also be punished created room for a solution. President, with the consent of Congress, was able to waive CAATSA if it was in accordance with the American national interest, and the partners would limit the supply of Russian weapons. Nevertheless, in December 2020, the sanctions affected Turkey, a NATO member, which had obtained the S400 system from Moscow three years earlier (Macias, 2020).

Growing China's threat has brought Vietnam closer to the US. The *2022 State of Southeast Asia Survey* reflects that the Vietnamese elite sees Washington as a world leader maintaining order based on international law. 83% of respondents (the highest number among ASEAN countries) support the political influence of the United States, and around 80% are concerned about the growing role of China (Phan Xuân Dũng, 2022). The Ukrainian-Russian war could reduce the presence of the US in the Indo-Pacific, and weakened leverage balancing Chinese expansionism. Moreover, it seems that Russia's possible successes in the war could set a precedent for Beijing to take more decisive steps towards the South China Sea.

This situation illustrates that in the era of US-Vietnamese rapprochement, Hanoi will have to limit supplies from Russia and diversify partners. The first signs of such action can be found in Israel's increasing share of arms imports to Vietnam, the growing importance of South Korea and the US to a lesser extent. In 2016, the United States lifted the arms embargo imposed on Vietnam, opening up military cooperation opportunities between Washington and Hanoi. However Vietnam's reorientation towards the US may be costly because of dependence on Russian military equipment and the price of US weapons.

Nevertheless, the war in Ukraine has shown that the traditional ties between Moscow and Hanoi remain strong. Vietnam did not condemn the Russian aggression of February 2022 even though recognized the use of force and the threat against another country as one of the principles of national security policy. This rule was declared in the White Paper published in 2019 (Grossman, 2022: 5). The Vietnamese abstained from two United Nations General Assembly resolutions condemning the invasion and voted against suspending Russia membership in the UN Human Rights Council.

An ideology also links both countries, which is underlined by the agreement between the Communist Party of Vietnam and the United Russia party. Despite the ever-closer relations of the authorities in Hanoi with the Western world, there is a certain distrust and fear of supporting changes leading to democratization,

which the CPV certainly wants to avoid. Close contacts were manifested through the meeting of Foreign Ministers Sergei Lavrov and Bùi Thanh Sơn, which took place in July 2022 in Hanoi. Lavrov was also received by the Secretary General of the CPV Nguyễn Phú Trọng and the Prime Minister of Vietnam Phạm Minh Chính, which made this visit even more significant. Moreover, in April this year, the Russian media released information, distanced by Vietnam, that both countries are planning joint military manoeuvres “Continental Union – 2022” (Nguyễn Hồng Hải, 2022).

The state-controlled media presented a neutral tone towards the war in Ukraine, and focused on creating an image of Vietnam as an impartial country. Many Vietnamese intellectuals and liberal society condemned the Russian invasion of Ukraine. Contradictory narratives also appeared on the Internet showing different views of the Vietnamese. It is worth noting that the Internet users who supported Russia and Putin were as active and engaged as those who opposed the war and sympathized with Ukraine. The propaganda machine used various tools, like social media, to justify the state’s position on the conflict. The emerging pro-Russian sentiments, rooted mainly in the older part of society, were intended to balance the votes supporting Ukraine. In this way, the Vietnamese attitude to the war became more blurred, which gave the government more flexibility towards Russian aggression (Dror, 2022).

## Conclusions

Military cooperation is a crucial pillar of Vietnamese-Russian relations. For years, Russia has been an important partner for Vietnam regarding arms purchases. The government in Hanoi was mainly focused on importing Russian missile systems, ships and aircraft, strengthening the air force and navy in the wake of the escalating dispute over the South China Sea archipelagos. However, imports of Russian weapons have dropped significantly in recent years. The reasons can be attributed to the numerous sanctions imposed on Moscow after the annexation of Crimea in 2014 and the aggression in February 2022. The government in Hanoi is concerned that military cooperation with Russia may induce Western countries to take steps against Vietnam, which is possible by applying the CAATSA. Hanoi didn’t halt the purchase of Russian weapons after the annexation of Crimea, but this event was crucial for military cooperation. Since then on, arms import from Russia has dropped significantly. The Vietnamese authorities also decided to slow down the process of Vietnam People’s Army modernization based on Russia, due to doubts whether Moscow’s involvement in Ukraine would cause problems with the implementation of contracts. Moreover, it could also be connected with the problem of buying spare parts for Russian military equipment due to the growing

needs of the army engaged in war activities. Gaining new partners in arms trade seems to be in the interest of Vietnam, as the condition of the Russian defence industry in the near future is questionable.

Diversification is based on collaboration with Israel, Belarus, and South Korea. Rising arms import from these countries is visible since 2014. The United States is becoming more important partner after lifting the embargo on lethal arms sales to Vietnam. Moreover, US military equipment is more technically advanced and modern than Russian. It is also needed to underline that despite the growing defence budget in Vietnam, which rose from 5 bln USD in 2018 to 7 bln in 2022, only 20% is dedicated to replace older equipment with modern ones (Nguyễn Thế Phương, 2021). Vietnamese authorities also declare that the budget is limited, and sectors such as education, infrastructure or health need more attention and money. Indeed, the slow modernization of the army results from the shift towards internal affairs, the significance of regime security, and internal stability. It seems that the Communist Party of Vietnam wants to prioritize domestic issues, especially in the face of struggle within the party over the future leadership. Growing Beijing's assertiveness and lack of financial resources to narrow the gap between Chinese and Vietnamese military potential may force Vietnam to expand defence cooperation with new partners and take more diplomatic actions towards China.

Vietnam has not unequivocally condemned Russian aggression in Ukraine, maintaining close relations with Moscow. Ties with Russia may become problematic due to the approach of the West towards Russian aggression, which can indirectly affect Vietnam. The government in Hanoi is forced to revise its policy towards Russia, also due to the Vietnamese stance underlying the supremacy of international law in conflict resolution. Military cooperation with Russia will be continued, but its share in arms import will probably decrease. The effects of the war in Ukraine may initiate changes in the global world order, which can be less beneficial to small and medium-sized countries such as Vietnam. The stable international environment has allowed the government in Hanoi to deepen regional integration, reap the benefits of multilateral agreements and gain more friends than enemies (*viet. thêm bạn, bớt thù*). The escalation of tensions between Russia and Western countries increases the likelihood of a conflict between the great powers and poses a threat to global stability. Consequences of the war will be harmful for Vietnam both in the diplomatic and economic spheres.

## Bibliography

- Acharya, A. 1988. The United States Versus the USSR in the Pacific: Trends in the Military Balance. *Contemporary Southeast Asia* 9(4), March, pp. 282–299. <https://doi.org/10.1355/CS9-4C>

- Baev, P.K., Tønnesson, S. 2015. Can Russia keep its special ties with Vietnam while moving closer and closer to China? *International Area Studies Review* 18(3), pp. 312–325. <https://doi.org/10.1177/2233865915596709>
- Brunnstrom, D. 2015. Exclusive: U.S. asks Vietnam to stop helping Russian bomber flights. *Reuters*. 11.03.2015, <https://www.reuters.com/article/us-usa-vietnam-russia-exclusive-idUSKBN0M71NA20150311> (accessed 2.08.2022).
- Buszyński, L. 2006. Russia and Southeast Asia: A New Relationship. *Contemporary Southeast Asia* 28 (2), pp. 276–296. <https://doi.org/10.1355/CS28-2E>
- Cranny-Evans, D. 2019. Russia completes delivery of T-90S/SK tanks to Vietnam. *Janes*. 28.03.2019, <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/russia-completes-delivery-of-t-90ssk-tanks-to-vietnam> (accessed 15.08.2022).
- Dror, O. 2022. Weaponising Ho Chi Minh in Vietnamese Discourse on the War in Ukraine. *Fulcrum. Analysis on Southeast Asia*. 17.06.2022, <https://fulcrum.sg/weaponising-ho-chi-minh-in-vietnamese-discourse-on-the-war-in-ukraine/> (accessed 10.07.2022).
- Goh, E. 2005. Meeting the China challenge: The US in Southeast Asian regional security strategies. *Policy Studies* 16. Washington: East-West Center.
- Grevatt, J. 2021. Vietnam, Russia sign military-technical deal. *Janes*. 2.12.2021, <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/vietnam-russia-sign-military-technical-deal> (accessed 7.08.2022).
- Grossman, D. 2022. Why Vietnam Might Want to Reconsider its Russia Policy, *ISEAS Yusof Ishak Institute. Perspective* 50, 11 May, pp. 1–9.
- Karwowski, M. 2009. Polityka zagraniczna Socjalistycznej Republiki Wietnamu w pierwszej dekadzie XXI wieku. Stan obecny i perspektywy. *Azja-Pacyfik* 12, pp. 100–114. <https://doi.org/10.15804/ap200904>
- Karwowski, M. 2010. Wielki zwrot. Polityka zagraniczna Wietnamu w okresie odnowy (*doi moi*). *Forum Politologiczne* 11, pp. 419–451.
- Kozub-Karkut, M. 2014. Realizm neoklasyczny – główne założenia i możliwości. In: E. Haliżak, J. Czaputowicz (eds.). *Teoria realizmu w nauce o stosunkach międzynarodowych. Założenia i zastosowania badawcze*. Warszawa: Wydawnictwo Rambler.
- Kuik, Cheng-Chwee. 2008. The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore’s Response to a Rising China. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs* 30, pp. 159–185. <https://doi.org/10.1355/CS30-2A>
- Lê Hồng Hiệp. 2013. Defence cooperation underpins Vietnam–Russia push for renewed economic cooperation. *East Asia Forum*. 13.11.2013, <https://www.eastasiaforum.org/2013/11/13/defence-cooperation-underpins-vietnam-russia-push-for-renewed-economic-cooperation/> (accessed 12.08.2022).
- Lê Hồng Hiệp. 2022. Will Vietnam Be Able to Wean Itself Off Russian Arms? *Fulcrum. Analysis on Southeast Asia*. 4.04.2022, <https://fulcrum.sg/will-vietnam-be-able-to-wean-itself-off-russian-arms/> (accessed 1.08.2022).
- Macias, A. 2020. U.S. sanctions Turkey over purchase of Russian S-400 missile system, *CNBC*. 14.12.2020, <https://www.cnbc.com/2020/12/14/us-sanctions-turkey-over-russian-s400.html> (accessed 7.08.2022).
- Mosyakov, D. 2014. The role of the USSR in repelling China’s aggression against Vietnam in 1979. *South-East Asia: Current Issues* 12, pp. 128–135.

- Nguyễn Hồng Hải. 2022. Parsing the News About the Vietnam-Russia Joint Military Drills. *The Diplomat*. 12.05.2022, <https://thediplomat.com/2022/05/parsing-the-news-about-the-vietnam-russia-joint-military-drills/> (accessed 5.08.2022).
- Nguyễn Thế Phương. 2015. What Should the United States Do about Cam Ranh Bay and Russia's Place in Vietnam? *CSIS Asia Program*. 16.03.2015, <http://www.cogitasia.com/what-should-the-united-states-do-about-cam-ranh-bay-and-russias-place-in-vietnam/> (accessed 11.08.2022).
- Nguyễn Thế Phương. 2021. Why is Vietnam's Military Modernisation Slowing? *ISEAS Yusof Ishak Institute. Perspective* 96, 22 July, pp. 1–9.
- Phan Xuân Dũng. 2022. Russian Invasion of Ukraine Poses Geopolitical Quandaries for Vietnam. *Fulcrum. Analysis on Southeast Asia*. 2.03.2022, <https://fulcrum.sg/russian-invasion-of-ukraine-poses-geopolitical-quandaries-for-vietnam/> (accessed 10.08.2022).
- Pietrasiak, M. 2002. Stosunki wietnamsko-rosyjskie w okresie modernizacji systemu społeczno-ekonomicznego Wietnamu. *Stosunki Międzynarodowe* 1–2(25), pp. 189–202.
- Rogozńska, A., Olech, A. 2020. *The Russian Federation's military bases abroad*. Warszawa: Institute of New Europe.
- Stockholm International Peace Research Institute. 2020. SIPRI databases/ SIPRI Arms Transfers Database, <https://www.sipri.org/databases> (accessed 3.08.2022).
- Storey, I. 2021. Russia's Defence Diplomacy in Southeast Asia: A Tenuous Lead in Arms Sales but Lagging in Other Areas. *ISEAS Yusof Ishak Institute. Perspective* 13, 18 March, pp. 1–16.
- Storey, L. 2022. The Russia-Ukraine War and its Potential Impact on Russia's Arms Sales to Southeast Asia, *ISEAS Yusof Ishak Institute. Perspective* 47, 5 May, pp. 1–11.
- Storey, I., Thayer, C. 2002. Cam Ranh Bay: Past Imperfect, Future Conditional, *Contemporary Southeast Asia* 23 (3) December, pp. 452–473. <https://doi.org/10.1355/CS23-3D>
- Strangio, S. 2022. Are Russian Arms Exports to Southeast Asia a Thing of the Past? *The Diplomat*. 9.05.2022, <https://thediplomat.com/2022/05/are-russian-arms-exports-to-southeast-asia-a-thing-of-the-past/> (accessed 3.08.2022).
- Thayer, C. 2013. The Bear is Back: Russia Returns to Vietnam. *The Diplomat*. 26.11.2013, <https://thediplomat.com/2013/11/the-bear-is-back-russia-returns-to-vietnam/> (accessed 15.07.2022).
- Thayer, C. 2016. Vietnam's Strategy of "Cooperating and Struggling" with China over Maritime Disputes in the South China Sea. *Journal of Asian Security and International Affairs* 3(1), pp. 200–220. <https://doi.org/10.1177/2347797016645453>
- Vietnam-Russia Comprehensive Strategic Partnership. 2018. *Thế Giới Việt Nam*. 5.09.2018, <https://en.baoquocte.vn/vietnam-russia-comprehensive-strategic-partnership-77335.html> (accessed 11.08.2022).

EASTERN REVIEW 2022, T. 11(2)

*Grair Magakian*

 <https://orcid.org/0000-0001-8477-0085>

Uniwersytet Śląski

Wydział Humanistyczny

e-mail: [grair.magakian@us.edu.pl](mailto:grair.magakian@us.edu.pl)

## Motywy zimnowojenne w rosyjskiej narracji medialnej – wybrane przykłady

**Streszczenie.** Artykuł jest próbą krótkiej analizy rosyjskojęzycznej nowo zimnowojennej narracji, celem wychwycenia percepcji wpływów językowych na odbiorców informacji (multi)medialnej w szczególności w przestrzeni rosyjskiej. Zbudowany przez rosyjską agitacyjną i propagandową maszynę językowy obraz świata niekoniecznie występuje w symbiozie z pozajęzykowym obrazem rzeczywistości, jednak ma określony wpływ na jego „budowę”, nawet w sposób pośredni. Niektóre językowe obrazy uzasadnień działań wojennych są w sprzeczności nawet z rosyjską rzeczywistością, jednak są na tyle sugestywne i tak skutecznie opierają się na fundamentach propagandowych zbudowanych podczas poprzedniego zimnowojennego okresu, iż od razu znajdują akceptację wśród rosyjskich/rosyjskojęzycznych odbiorców (Russian Field, 2022; Levada-Centr, 2022; WCIOM, 2022). Zatem można konkludować, iż determinantą końca postzimnowojennego porządku jest często rosyjski powrót do ww. sowieckiej terminologii agitacji i propagandy, zgodnie z (świadomymi i podprogowymi) terminami zapożyczonymi z poprzedniego okresu zimnowojennego „porządku” z lat 1947–1991. Są to terminy dobrze wypróbowane/sprawdzone zarówno w teorii, jak i w praktyce, w szczególności z okresu postfaszystowskiego – chodzi o percepcję świata językowego i pozajęzykowego szeregowego Rosjanina, czyli aktora/gracza/uczestnika obecnego przeciwstawiania się postzimnowojennemu porządkowi. Od 1945 r. do teraz tak potężna jest antyfaszystowska propaganda

i straszenie Rosjan (także ludzi radzieckich) faszystowskim zagrożeniem (i zgniłym kapitalizmem Zachodu), iż korzystanie z tej terminologii jednoznacznie kojarzy się ze strachem wojny, mordów, gwałtów itd.

**Słowa kluczowe:** Rosja, językowy obraz świata, nowa zimna wojna.

## Cold War motifs in the Russian media narrative – selected examples

**Abstract.** The article is an attempt of a short analysis of the Russian-language New Cold War narrative in order to capture the perception of linguistic influences on the recipients of (multi)media information, both in the Russian and Western spaces. The linguistic image of the world built by Russian agitation and propaganda machine does not necessarily appear in symbiosis with the non-linguistic image of reality, but it has a specific influence on its “structure”. Some of the linguistic justifications of warfare are even contradictory to Russian reality but they are so suggestive and effectively based on the propaganda foundations built during the previous Cold War period that are immediately accepted by Russian/Russian-speaking audiences (Russian Field, 2022; Levada-Centr, 2022; WCIOM, 2022). It can be concluded that the determinant of the end of the post-Cold War order is the Russian return to the above-mentioned Soviet terminology of propaganda, in line with (deliberate and subliminal) terms borrowed from the previous Cold War period of 1947–1991. These terms are well-tried/proven both in theory and in practice, in particular from the post-fascist period – it is about the perception of the linguistic and extra-linguistic world of an average Russian, i.e. an actor/player/participant in the current opposition. From 1945 until now, the anti-fascist propaganda and scaring Russians (Soviet people) with the fascist threat (and the rotten capitalism of the West) is so powerful that the use of this terminology is clearly associated with the fear of war, murder, rape, etc.

**Keywords:** Russia, the linguistic worldview, the new Cold War.

### Wstęp

Choć celem niniejszego artykułu nie jest sformułowanie definicji zimnej wojny, warto jednak podkreślić, iż jest ona znacznie bardziej skomplikowanym i wielopłaszczyznowym zjawiskiem, niż może się wydawać. Zimnowojenna narracja ma na celu przedstawianie którejs z zwaśnionych stron z najkorzystniejszej perspektywy. Pod każdym względem ta narracja buduje dla zimnej wojny określony, przynajmniej językowy obraz świata, gdzie właśnie ten świat ma najważniejsze, jeśli nie jedyne, znaczenie, zaś „w aspekcie pragmatycznym dokonuje się takiego modelowania rzeczywistości, która umożliwia człowiekowi poruszanie się w niej” (Maćkiewicz, 1999: 8) jako dumnego z siebie przedstawiciela danej społeczności



lub nawet danego społeczeństwa. Ponadto, „[m]odel/obraz świata często jest traktowany jako coś związanego ze swoistym narodowym światopoglądem, z charakterem narodowym i etnopsychologią” (Judin, 2004: 318). Zatem możemy pewne zjawiska, które występują w rosyjskim językowym obrazie świata, określić po prostu jako swoistą „rosyjskość”.

Aby nie ulec złudzeniu, iż chodzi jedynie o zimnowojenny dyskurs, warto dodać, że, co najmniej z perspektywy ram czasowych moich badań (luty–październik 2022), schematy i wzorce stosowane przez media rosyjskie są wieloźródłowe i stanowią swoisty konglomerat różnorodnych ideologizowanych szablonów, korzenie których sięgają nawet czasów Imperium Rosyjskiego. Zatem przedmiotowe traktowanie mediów kontrolowanych przez rząd rosyjski pozwala ukształtować taki układ dyskursu, jaki on chce (w tym i narrację zimnowojenną).

Głównym celem mojego artykułu jest próba analizy językowego obrazu nowej zimnej wojny i jej wpływu na pozajęzykową percepcję rzeczywistości jako skutek wciąż nie do końca jasnego obrazu nowo zimnowojennych realiów.

Metodologia artykułu opiera się na dwóch filarach: badaniach rosyjskich (multi)mediatekstów jako źródła odzwierciedlenia rosyjskiego językowego obrazu nowej zimnej wojny (włącznie z jej percepcją i agitacyjno-propagandowym przekazem) oraz analizie empirycznej toczących się zjawisk również w pozajęzykowym obrazie świata nowej zimnej wojny. Ostatni filar oparty jest również „na założeniu istnienia w mediach odgraniczonej, empirycznie badalnej i intersubiektywnie opisywalnej rzeczywistości, możliwej do analizy przy pomocy określonych metod i procedur badawczych” (Lisowska-Magdziarz, 2013: 29).

W tej metodologii istotnym elementem jest także założenie, iż w „językowym obrazie świata zawarta jest interpretacja rzeczywistości, którą można ująć w postaci zespołu sądów o świecie, np.: sądy utrwalone w samym języku, w jego formach gramatycznych, słownictwie, kliszowanych tekstach itd.” (Bartmiński, 1990: 109–110). W miarę możliwości uwzględniłem też „czynnik podmiotowo-kulturowy, decydujący o sposobie mówienia o przedmiocie” (Bartmiński, 1990: 112).

Przyjęte przeze mnie ramy metodologiczne „np. analiza określonych wątków i aspektów problemu badawczego umożliwiły syntezę wniosków opartych na zbadanych pojęciach, kryteriach czy systemach” (Gackowski, 2014: 8) itd. W przedstawionym zakresie analitycznym objęły one także materię ideologizacji o charakterze totalitarnym rosyjskiego dyskursu odnośnie do tzw. specjalnej operacji w Ukrainie.

Jednocześnie, przy analizie każdej informacji brałem pod uwagę fakt, iż najczęściej

[m]anipulowana informacja jest prezentowana w taki sposób, że tworzy z góry ustaloną percepcję, co skutkuje w efekcie określonym działaniem wśród docelowej populacji w celu uzyskania przewagi nad rywalem. Następuje zmiana koncepcji opisu sytuacji poprzez dostosowanie negatywnych obrazów i mitów do aktualnego kontekstu, tworzy się fałszywy obraz wydarzeń i obiektów (Jawor, 2022).

## Powrót do mentalnej przeszłości

Językowy aspekt nowozimnowojennej narracji (wraz z całą jej terminologią) ma wyjątkowe znaczenie szczególnie z perspektywy jej psychologicznego i najczęściej podprogowego wpływu na percepcję rzeczywistości. Począwszy co najmniej od 2007 r., kiedy prezydent Rosji W. Putin swoim wystąpieniem podczas Monachijskiej Konferencji Bezpieczeństwa *de facto* ogłosił nową zimną wojnę (Putin, 2007), rosyjskie postrzeganie sowieckiej rzeczywistości stopniowo, aczkolwiek stanowczo przekształcało się pod wpływem braku krytyki bolszewizmu i tzw. komunistycznego systemu. Rosja krok po kroku odchodziła od uznania systemu stalinowskiego za zbrodniczy (a nawet w kremłowskiej propagandzie śmiało przypomina teraz tzw. zasługi *generalissimusa*) (Bawyrin, 2022; Musaeljan, Jegorow, 2020; Aleksuszyn, 2021; Bojkow, 2016; Masłowski, 2016), bowiem starała się całkowicie usprawiedliwić przeszłość. Z czasem gloryfikowana rzeczywistość stała się codziennością, więc, kiedy zaczęła się wojna z Ukrainą, starym hasłem poprzedniej zimnej wojny po prostu z czasem nadano nowe brzemienne. Na przykład na początku działań wojennych rosyjska państwowa telewizja Planeta RTR pokazywała hasło *Za mir bez nacyzma! Za Rossiju! Za priezidenta!* [Za świat bez nazizmu, za Rosję!, za prezydenta!]. To było też hasło przewodnie koncertu poświęconego tzw. Dniu Zjednoczenia Krymu i Sewastopola z Rosją 18 marca 2022 r. w Moskwie. Ww. hasło, ze swoją dziwną ortografią, nie miałooby żadnej wartości w pozajęzykowym obrazie świata Rosjan, gdyby nie łudzące podobieństwo z Wielką Wojną Ojczyźnianą ZSRR. Skojarzenia są jednoznaczne oraz krzyżują się z permanentnie i wyjątkowo mocno propagowanym zwycięstwem ZSRR w tej wojnie, z tym że wtedy prawie to samo hasło brzmiało nieco inaczej: *Za Rodinu, za Stalina!* [Za ojczyznę, za Stalina!].

Właśnie powyższy jednoznaczny pozajęzykowy obraz rzeczywistości rosyjskiej wskazuje, iż stalinizm nie tylko został zrehabilitowany oraz usprawiedliwiony, ale i uzasadniony, czyli przynajmniej w tej chwili jest najprawdopodobniej na drodze odrodzenia (Yekelchik, 2014; Shkliarov, Mironova, Whitt, 2022; Nelson, 2019). Aby językowy obraz był pełny, warto dodać, iż w ten sam sposób propaganda w Rosji odbudowuje również obraz wspaniałości oraz skuteczności administracyjnej szefa NKWD, kata m.in. ofiar katyńskich Ławrentija Berii (Dzen, 2022; Szukała, 2020).

## Językowy obraz vs obraz rzeczywistości

Ze względu na ograniczone miejsce poniżej wyodrębniłem tylko kilka przykładów nowo zimnowojennej narracji z krótkimi komentarzami, które w miarę regularnie pojawiają się we współczesnym rosyjskim dyskursie medialnym. Nie znacz

to jednak, iż sekwencje te, powodując szczególnie podprogowe skojarzenia z tzw. zewnętrznym zagrożeniem, są całkiem obce starej zimnowojennej mowie. Otóż:

– *Spiecjalnaja wojennaja operacyja po zaszcitje DNR i ŁNR* (Rossijskaja Gazieta, 2022) – obecnie w Rosji inwazja na Ukrainę nie jest wojną a specjalną operacją wojskową (BBC, 2022), która w teorii „może być rozstrzygnięta po osiągnięciu założonych celów” (Litwinienko, 2022), czyli Rosja zawsze ma dobrą wolę;

– *nieonacysty/protiw russkich ili ludiej, goworjaszczich po-russki* (SRBIN, 2022) – „ochrona” Świata Rosyjskiego<sup>1</sup> przed tzw. neonazistami w Rosji jednoznacznie kojarzy się z najwyższą koniecznością poświęcenia się ojczyźnie;

– *dienazifikacyja [...] (Mirkin, 2022a), / diemilitarizacyja [...] Ukrainy* (SRBIN 2022), *U nas jest’ istoriczeskij opyt. My priekrasno znajem, kak dienacyfikacyja prowadilas’ na tierritorii GDR* (Russkij Sled, 2022) / *Sowietkaja wlast’ s etim sprawilas’* (Russkij Sled, 2022) [Ukraińcy – G.M.] *imiejut atributiku s widozmiennej swastikoj* (Ponomariew, 2022) – konieczność brutalnego „oczyszczenia” tzw. nazistowskiej Ukrainy na wzór Niemiec i Austrii po II wojnie światowej;

– *dla obstriela gorodow DNR i ŁNR* (Danilcew, 2022) (Ukrainskije, 2022), *elementy gieroizacyi nacyzma i ograniczenija praw ludiej po etniczieskomu priznaku* (Mirkin, 2022a), *dielit ludiej na sorta* (Mirkin, 2022a), *Nacystskaja zaraza* (Pieriewozkina, 2022), *kto w XX wiekie zabiwal ludiej do smierti, szyłgal ich żywjem, cztoby zapugat’ nasielenije. Eto dielali wiermacht i SS. A w XXI wiekie eto dielajut storonniki Majdana, WSU i nacyonalnaja gwardija Ukrainy* (Mirkin, 2022a), *nacyonalisty i nieonacysty niezakonno* [podkr. – G.M.] *zachwatili wlast’ po wsiej stronie* (Musaeljan, Jegorow, 2020), *Tak podoszli k podgotowkie ataki na ŁNR-DNR, a zatjem k wtorzeniju na tierritoriju RF, jesli by Rossija i dalsze wyżydała wmiesto tego, cztoby naczat’ 24 fiewrala spiecjalnuju wojennuju operacyju* (Dudczak, 2022) – skuteczne straszenie Rosjan starymi obrazami językowymi przed fizycznym unicestwieniem i torturami faszystowskimi w nowej rzeczywistości pozajęzykowej, jak to jest permanentnie przedstawione w sztuce i historiografii rosyjskiej: powstaje alternatywna rzeczywistość, która mostem wieloletniej propagandy łączy horrory Wielkiej Wojny Ojczyźnianej z obecną Ukrainą, a przysłówek *niezakonno* [bezprawnie] tworzy otoczkę „bezprawnego” zachowania „faszystowskich/nazistowskich” Ukraińców w przeciwieństwie pokojowych „dążeń” antyfaszystowskich Rosjan do praworządności (*Uszczerb ot korrupcyi...*, 2021; Insider, 2021).

– *wosiem’ let prowadili totalnuju dierusifikacyju* (Mirkin, 2022a) – chcieli nie tylko fizyczne „unicestwić” Rosjan co najmniej w Donbasie i Ługańsku, ale nawet zwątpili w nadrzędność języka rosyjskiego, oczyszczając mowę ukraińską od rosyjskich naleciałości, np. *samopier* zamiast *wielosipied*, *mordópis* zamiast

---

<sup>1</sup> Koncepcja kulturowo-cywilizacyjna, geopolityczna i religijna, bez definicji prawnej. Obejmuje wszystkich, którzy na świecie mówią po rosyjsku (Russkij mir, 2022).

fotograf, koszeikiwka zamiast baskietboł itd. (Zarieckij, 2007), nie mówiąc już o uznaniu w Ukrainie za język oficjalny właśnie ukraińskiego, a nie równoległe także rosyjskiego;

– *Rossija nie protiv wstuplenija Ukrainy w Jewrosojuz. No ona riskujet stat' kołonijej JES, tak kak ukraïnskaja ekonomika triebujet bolszych dotacyj, a JES nie staniet finansirowat' sozdanije konkurienta* (Fontanka, 2022) – mit „serdecznej” troski o wolną i niezawisłą Ukrainę, mimo faktu, iż to Rosja swoją wojną doprowadziła do tego, że możliwy realny PKB Ukrainy spadnie co najmniej o 45% (IBRD/TheWorld Bank, 2022: 36);

– *Rossija nie brosit DNR i LNR. Rieszat' sud'bu narodnych riespublik budut tolko ich żytieli* (Fontanka, 2022) – Rosja po prostu jest „zmuszona” do militarne-go wsparcia „swoich” Rosjan w Ukrainie, bowiem chcą oni po prostu terytorialnie przyłączyć się do Rosji – w ramach pozajęzykowej percepcji rzeczywistości Rosji chodzi tylko o aneksję tych terytoriów Ukrainy;

– *Po wsiem naprawlenijam professionalnyj Kłoun poszoł dalsze Konditiera* (Dudczak, 2022) – *Liszonnaja suwierienitieta Ukraina pri erzac-priezidientie iz czisła aktorow k 2022 godu była gotowa wypołnit luboj prikaz Łondona i Waszyngtona* (Dudczak, 2022) – wyjątkowe znaczenie w językowym obrazie świata Rosjan mają wyrazy: *kłoun* [klaun] jako pejoratywne określenie satyryka i aktora W. Zełenskiego, prezydenta Ukrainy, *konditier* [cukiernik] jako aluzja do P. Poroszenki, ex-prezydenta Ukrainy, jednego z najbogatszych ludzi w Ukrainie, z przydomkiem „król czekolady”, oraz *ersatz*, czyli surogat, rzecz o charakterze zastępczym, używany jako namiastka, substytut innej rzeczy, którą kojarzy się w Rosji z niemickim, czyli z faszyzmem;

– *Aktiwnyje bandierowcy, kotoryje nie poddajutsia isprawleniju, sostawljajut 1–2% nasielenija. S nimi nado postupat' po zakonu* (Russkij Sled, 2022) – bezpośrednio „wyjaśnienie” o najwyższej konieczności fizycznego unicestwienia nazi-stów, czyli tzw. ostatecznego rozwiązania problemu;

– *Antirossijskije sankcyi postrojeny na mifie ob ujazwimosti rossijskoj ekonomiki* (Fontanka, 2022), *zapadnyje sankcyi, sudia po zajawlenijam rossijskogo priezidenta, prowalilis'* (REN TV, 2022), *nieudacznyj „ekonomiczeskij blic-krig” protiv naszej strany* (REN TV, 2022) – w tym jest jednak ziarno prawdy: po 2014 r. trzeba było przebudować gospodarkę Europy tak, żeby stała się odporna na rosyjskie wpływy, wtedy bowiem w Rosji jeszcze były jakieś siły funkcjonujące w pozajęzykowym obrazie świata, które można było wykorzystać przeciwko W. Putinowi, który teraz jest jednoosobowym rządem, czyli nawet więcej niż carem.

## Wnioski

Przeprowadzona analiza pozwala wysnuć następujące wnioski.

1. Mit, iż istniał międzynarodowy postzimnowojenny jakiś porządek, okazał się tylko obrazem językowym. Badania rosyjskich materiałów propagandowych i zimnowojennego leksykonu wskazują, iż żelazna kurtyna zapadła z rosyjskiej perspektywy: iluzja społeczno-politycznej współpracy Rosji z szeroko pojętym Zachodem prysnęła.

2. Powstaje nowy świat (z już pozajęzykowym obrazem), którego nowozimnowojenny model można definiować jako, nieco parafrazując W. Toporowa, skróconą i uproszczoną reprezentację całej sumy wyobrażeń o językowych obrazach rosyjskiego i zachodniego świata w ramach jednak danej tradycji, ujętej w aspektach systemowych i operacyjnych (Toporow, 1980).

Do płaszczyzny rosyjskich konstruktów językowego obrazu świata należy dodać, iż „zwyczajna” wojna na wschodzie UE jednak Rosji nie wystarczy. W rachubę wchodzi takie działania jak już udany Brexit (Euro, 2019; Turecki, 2020) lub *stricto* narratywne inne akcje: np. skażenie ideowe, które

zakłada, że każda dalsza integracja [UE – G.M.] będzie czymś złym. Taką narrację stosują rywale UE [...], chcący [...] skojarzyć idee leżące u podstaw UE z bodźcami generującymi negatywne emocje. W ten sposób np. w Polsce – gdzie większość negatywnie ocenia komunizm – tworzone są narracje próbujące kojarzyć początki UE z komunizmem czy wręcz sowieckością [...]; natomiast we Francji – gdzie istnieje sceptycyzm wobec USA – tworzone są narracje łączące początki UE z działaniami amerykańskiego wywiadu (OSWC, 2020: 29).

Ten antyunijny, antyeuropejski językowy obraz świata, przy propagandowym olbrzymim doświadczeniu Rosji, może łatwo przekształcić się w pozajęzykowy obraz świata – w namacalne odśrodkowe ruchy antyunijne, antydemokratyczne w państwach członkowskich UE.

## Bibliografia

- Aleksuszyn, G. 2021. Rieabilitacyja Brieżniewym Stalina i jego protivnikow i rieakcyja na eto sowietskoj obszczestwiennosti. *Dzen*. 14.12., <https://zen.yandex.ru/media/id/5ec000bb7f5192548fb26d8f/reaktaciaa-brejnevym-stalina-i-ego-protivnikov-i-reakciia-na-eto-s> (dostęp 16.02.2023).
- Bartmiński, J. 1990. Punkt widzenia, perspektywa, językowy obraz świata. W: J. Bartmiński (red.). *Językowy obraz świata*. Lublin: UMCS, s. 103–120
- Bawyrin, D. 2022. Rossija wiernułas' k wyboru Pietra Wielikogo. *Vzglyad*, 9.09., <https://vz.ru/politics/2022/9/30/1179961.html> (dostęp 17.02.2023).

- BBC. 2022. Prokuratura wyjaśniła, czemu w Rosji zaprzeczono słowo 'wojna'. Eto ubieditielno? *BBC Russkaja viersiya*, 22.07., <https://www.bbc.com/russian/news-62248490#:~:text=Суды%20в%20России%20признают%20фейком,объяснил%20Би-би-си%20юрист-международник%20Григорий%20Вайпан> (dostęp 16.02.2023).
- Bojkow, I. 2016. 81% grażdan Rossii za Stalina. *LiveJournal*, 14.03., <https://graqdanin.livejournal.com/1045271.html> (dostęp 4.08.2022).
- Danilcew, I. 2022. „Prodołżajut unicztżat’ gorod”: WSU obstrielali popasnuju w ŁNR. *TV Centr*, 28.07., <https://www.tvc.ru/news/show/id/245891> (dostęp 16.02.2023).
- Dudczak, A. 2022. Dienacyfikacyja – słoźniejszaja iz zadacz prieobrazowanija Ukrainy. *Fond strategičeskoj kultury*, 15.04., <https://www.fondsk.ru/news/2022/04/15/denacifikacia-s-lozhnejshaja-iz-zadach-preobrazovanija-ukrainy-55984.html> (dostęp 16.02.2023).
- Dzen. 2022. Krowawj palacz i slastolubiec ili obołgannyj gieroj i patriot? Istoricheskaja prawda o Ławrientii Bierii. *Den*, 11.07., <https://dzen.ru/media/tands/krovavyi-palachi-slastoliubec-ili-obolgananyi-geroi-i-patriot-istoricheskaja-pravda-o-lavrentii-berii-62cc529fcf30454fb2fd2b07> (dostęp 17.02.2023).
- Euro. 2019. Brexit, a Rosja w świetle analizy PISM. *Euro PAP News*, 16.04., <https://europapnews.pap.pl/brexit-rosja-w-swietle-analazy-pism> (dostęp 16.02.2023).
- Fontanka. 2022. Wam niezawisimost’ ili upakowka? O czem Władimir Putin czetyrie czasa goworił w Pietierburgie. *Fontanka*. 17.08., <https://www.fontanka.ru/2022/06/17/71420150> (dostęp 16.02.2023).
- Gackowski, T. 2014. Zamiast wstępu. O triangulacji całościowej w naukach o mediach. *Metodologia Badań Medioznawczych* 26, s. 7–15.
- IBRD/The World Bank. 2022. *World Bank ECA Economic Update Spring 2022. War in the Region*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Insider. 2021. „Bolsze wsiego korrupcyonnych priestuplenij sriedi czynownikow sowierszajut siłowiki – Gienprokuratura. *The Insider*, 4.04., <https://theins.ru/news/241387> (dostęp 17.02.2023).
- Jawor, A. 2022. Umysł polem bitwy. Zrozumieć wroga i wygrać bez broni. *InfoSecurity24*. 9.08., [https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/umysl-polem-bitwy-zrozumiec-wroga-i-wygrac-bez-broni?fbclid=IwAR22RL\\_i2cnbOjvHPiwQq3\\_vLIYf4iYmbXweB00nplRTzPjYwDYUHS5I3U](https://infosecurity24.pl/bezpieczenstwo-wewnetrzne/umysl-polem-bitwy-zrozumiec-wroga-i-wygrac-bez-broni?fbclid=IwAR22RL_i2cnbOjvHPiwQq3_vLIYf4iYmbXweB00nplRTzPjYwDYUHS5I3U) (dostęp 16.02.2023).
- Judin, A.W. 2004. Rozumienie terminu ‘obraz świata’ i ‘model świata’ w semiotyce i lingwistyce rosyjskiej. *Etnolingwistyka* 16, s. 315–324.
- Levada-Centr. 2022. Konflikt s Ukrainoj. *Levada-Centr*, 28.04., <https://www.levada.ru/2022/04/28/konflikt-s-ukrainoj-i-otvetstvennost-za-gibel-mirnyh-zhitelej> (dostęp 17.02.2023).
- Lisowska-Magdziarz, M. 2013. Metodologia badań nad mediami – nurty, kierunki, koncepcje, nowe wyzwania. *Studia Medioznawcze* 2(53), s. 27–41.
- Litwinienko, B. 2022. Suszcznost’, kategorie ‘Wojna’ i ‘Spieczalnaja wojennaja operacyja’. *Armiejksij sbornik* 7, <https://army.ric.mil.ru/Stati/item/420019> (dostęp 3.09.2022).
- Maćkiewicz, J. 1999. Co to jest ‘językowy obraz świata’. *Etnolingwistyka. Problemy Języka i Kultury* 11, s. 7–24.



- Masłowski, Ł. 2016. Rieabilitacja Stalina niezbieżna. *LiveJournal*, 27.04, <https://skep-timist.livejournal.com/1209220.html> (dostęp 16.02.2023).
- Mirkin, S. 2022a. Poczemu Ukrainie nużna dienacyfikacja. *Rambler*, 13.02., <https://news.rambler.ru/conflicts/48240753-pochemu-ukraine-nuzhna-denatsifikatsiya> (dostęp 27.09.2022).
- Mirkin, S. 2022b. Wzgląd niepostoronniego. *UzMetronom.com*, 8.03., <https://uzmetronom.agency/2022/03/09/wolfsangel.html> (dostęp 16.02.2023).
- Musaeljan, B., Jegorow, W. 2020. Połnaja rieabilitacja Stalina: czto jeszczto nie uspiel sdielat' Giensiek Czernienko. *Russkaya semerka*, 17.03., <https://russian7.ru/post/polnaya-reabilitaciya-stalina-chto-esshhyo-n/> (dostęp 16.02.2023).
- Nelson, T.H. 2019. Bringing Stalin Back. In: *Memory Politics and the Creation of a Useable Past in Putin's Russia*. London: Lexington Books.
- OSWC. 2020. Bezpieczeństwo narracyjne Polski w czasach przełomu. *Biuletyn Specjalny Ośrodka Studiów nad Wyzwaniami Cywilizacyjnymi* 5.
- Pieriewozkina, M. 2022. Raskryta schiema dienacyfikacji Ukrainy: kogo „wyczisztat”?. Istorik izložył scenarij. *Moskovskij Komsomolets*, 25.02., <https://www.mk.ru/politics/2022/02/25/raskryta-skhema-denacifikacii-ukrainy-kogo-vychistyat.html> (dostęp 16.02.2023).
- Ponomariew, H. 2022. Czto oznaczajet „Dienacyfikacja Ukrainy”. *Ekspiert* 14, 3.04., <https://expert.ru/expert/2022/14/chto-oznachayet-denatsifikatsiya-ukrainy> (dostęp 14.02.2023).
- Putin, W.W. 2007. Riecz Putina w Miunchienie: Wystuplenie na Miunchienskoj konfieriencyi po woprosam politiki bezopasnosti 10 fiewralla 2007 goda. *President of Russia*, 10.02., <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034/videos> (dostęp 4.10.2022).
- REN TV. 2022. Mirowyje SMI razobrali na cytaty wystuplenie Putina na PMEF. *REN TV*, 18.07., <https://ren.tv/news/v-mire/989459-mirovye-smi-razobrali-na-tsityaty-vystuplenie-putina-na-pmef> (dostęp 16.02.2023).
- RG. 2022. Spieczalnaja wojennaja opieracja po zaszcitie DNR i ŁNR. *Rossijskaja Gazieta*, <https://rg.ru/sujet/donbass> (dostęp 16.02.2023).
- RIA Novosti. 2022. Ukrainskie wojska za 20 minut trizdy obstrielali Donieck. *RIA Novosti*, 31.07., <https://ria.ru/20220731/donbass-1806168854.html> (dostęp 16.02.2023).
- Russian Field. 2022. ‘Spieczalnaja wojennaja opieracja’ na Ukrainie: odnoszenie rossijan. *Russian Field*, <https://russianfield.com/netvoine> (dostęp 16.02.2023).
- Russkij mir*. 2022, <https://russkiymir.ru> (dostęp 16.02.2023).
- Russkij Sled. 2022. Schiema dienacyfikacji Ukrainy, <https://ru-sled.ru/sxema-denacifikacii-ukrainy> (dostęp 14.02.2023).
- Shkliarov, V., Mironova, V. Whitt, S. 2022. Legacies of Stalin or Putin? Public Opinion and Historical Memory in Ukraine. *Political Research Quarterly* 75(1), s. 966–981. <https://doi.org/10.1177/10659129211041633>
- SRBIN. 2022. Czto imiel w widu Putin, goworia o „dienacyfikacji” Ukrainy i poczemu eto tak wažno? *SRBIN.INFO*, Luty 27, <https://srbin.info/ru/svet/sta-je-putin-mislio-pod-denacifikacijom-ukrajine-i-zasto-je-to-toliko-vazno> (dostęp 7.08.2022).



- Szukała, M. 2020. Zbrodnia katyńska. Decyzja o mordzie zapadła na podstawie notatki Berii do Stalina. *Dziennik. Gazeta Prawna*, 10.04., <https://kultura.gazetaprawna.pl/artykuly/1468667,zbrodnia-katynska-katyn-stalin-zsrr-beria-notatka.html> (dostęp 16.02.2023).
- Toporow, W.N. 1980. Mify narodow mira. Modiel mira. W: S.A. Tokariew (red.), *Mify narodow mira: Encyklopedija*. Moskwa: Sowjetskaja encyklopedija, s. 161–166, <http://philologos.narod.ru/myth/modelmira.htm> (dostęp 16.02.2023).
- Turecki, K. 2020. Brexit. Macki Moskwy sięgają daleko. *Onet. Wiadomości*, 31.12., <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/brexit-a-rosja-i-putin-macki-moskwy-siegaja-daleko/scfnpsy> (dostęp 16.02.2023).
- Uszczerb ot korrupcyi w 2020 godu priewysil 63 mtrd rublej*. 2021. *Kommersant*, <https://www.kommersant.ru/doc/4721363> (dostęp 16.02.2023).
- WCIOM. 2022. Spieczalnaja wojennaja opieracyja: polgoda spustia. *Wsierossijskij centr izuczenija obszczestwiennogo mnienija*, 6.09. <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/pecialnaja-voennaja-operacija-polgoda-spustja> (dostęp 17.02.2023).
- Yekelchik, S. 2014. *Stalin's Empire of Memory: Russian-Ukrainian Relations in the Soviet Historical Imagination*. Toronto: University of Toronto Press.
- Zarieckij, E. 2007. Dierusifikacyja w Ukrainie posle 1991 g.: nauka, obrazowanije, SMI. *Czast' 1. RELGA* 159(14), <http://www.relga.ru/Environ/wa/Main?level1=main&level2=articles&textid=2065> (dostęp 16.02.2023).

Aneks. Wybrane wyrazy lub frazy związane bezpośrednio lub pośrednio z narracją nowo zimmnowojenną, z uwzględnieniem derywacji poszczególnych słów

Baza źródłowa	Częstotliwość
Bawyrin, 2022	<i>Generalissimus</i> (1)
Musaeljan, Jegorow, 2020	<i>Rieabilitacyja</i> (3)
Aleksuszyn, 2021	<i>Rieabilitacyja</i> (13)
Bojkow, 2016	<i>Rieabilitacyja</i> (4)
Masłowski, 2016	<i>Rieabilitacyja</i> (4)
Dzen, 2022	<i>Obolgannyj gieroj i patriot</i> (1) <i>Diemoniczeskij obraz lawrientija bierii tirażyrujetsiapo siej dien'</i> (1)
RG, 2022	<i>Spieczalnaja wojennaja opieracyja</i> (1)
BBC, 2022	<i>Wojna</i> (15) <i>Spieczalnaja wojennaja</i> (2)
Litwinienko, 2022	<i>Spieczalnaja wojennaja opieracyja</i> (4) <i>Wojna</i> (16)
SRBIN, 2022	<i>Dienacyfikacyja</i> (2) <i>Nieonacysti</i> (2) <i>Nacyonalisti i nieonacysti</i> (1) <i>Diemilitarizacyja</i> (1)

Mirkin, 2022a	<i>Dienacyfikacja (3)</i> <i>Zabiwał ludzi do śmierci, sztygł ich żywym, cztobyzapugat' nasie- lenije (1)</i> <i>W xxi wiekie eto dielajut storonniki majdana, wsu inacyonalnaja gwardija ukrajny (1)</i>
Mirkin, 2022b	<i>Dienacyfikacja (4)</i> <i>Dielit ludzi na sorta (5)</i> <i>Elementy gieroizacyi nacyzma i ograniczenija praw ludzi po etniczskomu priznaku (1)</i> <i>Totalnej dierusifikacyju (1)</i>
Russkij Sled, 2022	<i>Aktywne bandierowcy (1)</i> <i>Postupat' po zakonu (1)</i> <i>Dienacyfikacja prowadilas' na tierritorii gdr (1)</i> <i>Sowietskaja włast's etim sprawilas' (1)</i>
Ponomariew, 2022	<i>Dienacyfikacja (5)</i>
Danilcew, 2022	<i>Obstriel (8)</i>
RIA Novosti, 2022	<i>Obstrielali (6)</i>
Pieriewozkina, 2022	<i>Nacystkaja zaraza (1)</i> <i>Denacifikacja (7)</i>
Dudczak, 2022	<i>Podgotowkie ataki (1)</i> <i>K wtorzeniju na tierritoriju rf (1)</i> <i>Spiecialnuju wojennuju opieracyju (x) / swo (2)</i> <i>Kłoun poszoł dalsze czem konditier (1)</i> <i>Liszonnaja suwierienitieta ukrajna pri erzac-priezidentie iz czisła aktorow k 2022 godu była gotowa wypolnit' luboj prikaz londona i waszyngtona (1)</i>
Zarieckij, 2007	<i>Dierusifikacja (9)</i>
Fontanka, 2022	<i>Riskujet stat' kolonijej JES (1)</i> <i>Rossija nie brosit DNR i ŁNR (1)</i>
REN TV, 2022	<i>Zapadnyje sankcyi, sudia po zajawlenijam rossijskogo priezidenta, prowalilis' (1)</i> <i>Nieudacznyj „ekonomiczeskij blickrig” proti naszej strany (1)</i>



EASTERN REVIEW 2022, T. 11(2)

*Alika Guchua*

 <https://orcid.org/0000-0003-0347-9574>

Caucasus International University Tbilisi, Georgia

Faculty of Social Sciences

e-mail: [alika\\_guchua@ciu.edu.ge](mailto:alika_guchua@ciu.edu.ge)

*Thornike Zedelashvili*

 <https://orcid.org/0000-0003-2630-1779>

Caucasus International University, Tbilisi, Georgia

Faculty of Social Sciences

e-mail: [ThomasZedelashvili@gmail.com](mailto:ThomasZedelashvili@gmail.com)

## **Challenges arising from cyber security in the dimension of modern global security (on the example of the Russia-Ukraine war)**

**Abstract.** The challenges and threats from cyber security are increasing every day in the world. All this has a significant impact on international relations. When we are dealing with such a revolutionary development of technology as in the 21<sup>st</sup> century, it is already necessary for all states to have high-standard cyber security systems. This is not an easy issue to solve, because cyber security requires quite a lot of finances, human resources, and also specially trained professionals. Threats emanating from cyberspace need a proper response, in this case we have no choice, the whole world is facing danger. Cybercrime and the damage caused by it are increasing year by year. Also, all this affects a person psychologically and leaves a feeling of insecurity. The biggest problem is that aggressive states, terrorist organizations, non-state groups, large corporations, etc. are mostly involved in this virtual war (as in the real one). As an example, we can cite such an aggressor state as Russia, which carries out major cyber attacks against Ukraine, Georgia and other states whose cyber security systems are less protected. The transition of political,

military, social or criminal processes into cyberspace has made cyber security one of the main segments of state security. Countries with developed cyber-offensive potential, primarily Russia, successfully use cyberspace both during war and conflict, as well as in peacetime, to gain geopolitical advantage. This article discusses the challenges and threats associated with the development of modern cyber and information technologies, analyzes the threats associated with the new information security capabilities of modern states, including cybersecurity. The aim of the paper is to present the role of cyber security in the Russia-Ukraine war and the threats arising from it. The following methods are used in the paper: methods of historical-descriptive, policy research and comparative analysis. The paper uses the theories of balance of power and securitization.

**Keywords:** Cyber security, Cyber technologies, NATO, European Union, Georgia, Russia, Ukraine, Cyber attack, Cyber war.

## **Wyzwania wynikające z cyberbezpieczeństwa w wymiarze współczesnego bezpieczeństwa globalnego (na przykładzie wojny rosyjsko-ukraińskiej)**

**Streszczenie.** Wyzwania i zagrożenia związane z cyberbezpieczeństwem rosną każdego dnia na świecie. Wszystko to ma istotny wpływ na stosunki międzynarodowe. Kiedy mamy do czynienia z tak rewolucyjnym rozwojem technologii, jak w XXI w., konieczne jest już posiadanie przez wszystkie państwa systemów cyberbezpieczeństwa na wysokim poziomie. Nie jest to łatwa kwestia do rozwiązania, ponieważ cyberbezpieczeństwo wymaga sporych nakładów finansowych, zasobów ludzkich, a także specjalnie przeszkolonych specjalistów. Zagrożenia płynące z cyberprzestrzeni wymagają odpowiedniej reakcji, w tym przypadku nie mamy wyboru, cały świat stoi w obliczu niebezpieczeństwa. Cyberprzestępczość i powodowane przez nią szkody rosną z roku na rok. Ponadto wszystko to wpływa na psychikę ludzi i pozostawia poczucie niepewności. Największym problemem jest to, że w tej wirtualnej wojnie (podobnie jak w prawdziwej) biorą udział głównie agresywne państwa, organizacje terrorystyczne, grupy niepaństwowe, wielkie korporacje itp. Jako przykład możemy przytoczyć państwo agresora, jakim jest Rosja, która przeprowadza poważne ataki cybernetyczne na Ukrainę, Gruzję i inne państwa, których systemy cyberbezpieczeństwa są mniej chronione. Przebieg procesów politycznych, wojskowych, społecznych czy przestępczych do cyberprzestrzeni sprawiło, że cyberbezpieczeństwo stało się jednym z głównych segmentów bezpieczeństwa państwa. Państwa o rozwiniętym potencjale cyberofensywnym, przede wszystkim Rosja, z powodzeniem wykorzystują cyberprzestrzeń zarówno w czasie wojny i konfliktu, jak i w czasie pokoju do uzyskania przewagi geopolitycznej. W artykule omówiono wyzwania i zagrożenia związane z rozwojem nowoczesnych technologii cybernetycznych i informacyjnych, dokonano analizy zagrożeń związanych z nowymi możliwościami bezpieczeństwa informacyjnego współczesnych państw, w tym cyberbezpieczeństwa. Celem artykułu jest przedstawienie roli cyberbezpieczeństwa w wojnie rosyjsko-ukraińskiej i wynikających z niej zagrożeń. W ar-

tykule zastosowano następujące metody: metody historyczno-opisowe, badania polityki oraz analizę porównawczą, a także wykorzystano teorie równowagi sił i sekurytyzacji.

**Słowa kluczowe:** cyberbezpieczeństwo, cybertechnologie, NATO, Unia Europejska, Gruzja, Rosja, Ukraina, cyberatak, cyberwojna.

## Introduction

In contemporary international relations, states and international organizations face many threats and challenges. These threats are: terrorism, separatism, extremism, cybercrime, information war, hybrid war, drug trafficking, transnational organized crime, pandemic spread, etc. From these given threats and challenges, we highlight the issue of cyber security, which is very relevant along with other issues mentioned above. The scale of cyberspace is infinitely large and transformative. It covers all areas of human activity in which electronic technology is involved. It must be said that threats from cyberspace have become a big puzzle for the world. We have already mentioned that the leading states work in a coordinated and separate manner. They try to develop, implement and develop different methods and approaches. But this is not a one-time or multiple act, because it is a continuous process – as technologies develop, threats increase, and there is no end in sight. Different hacker groups attack private or international organizations, steal money, damage strategic infrastructure. Also, aggressor states that hire or train hackers as cyber-terrorists carry out attacks on critical infrastructures of other states. All this can bring any country to a miserable state. In order to better present the issue and the extent of the danger that the states are dealing with, we can cite one very small example. Notably, in June 2021, the FBI began tracking ransomware incidents specific to 16 areas of critical infrastructure. Those hit hardest were healthcare and public health 148 reported incidents, financial services 89, IT 74, critical manufacturing 65, and government facilities 60 (Foley, 2022: 1).

Cyber warfare and international terrorism pose a serious challenge to global security because they know no do not know borders. Action in cyberspace requires the rejection of the common assumptions related to time and space because such attacks, by means of modern information and communications networks, can be performed from anywhere in a very short time. The processes of globalization did not have the impact only on the achievements of civilization, but also on the development of new threats to the civilization. It is a fact that terrorism and national threats changed under the influence of the globalization process and the Internet information revolution. Strategic advantage no longer lies in the fighting power or geographical location, but in the information and knowledge. International cooperation and intelligence sharing are essential for an effective prevention of cyber threats (Duić *et al.*, 2017). Threats from cyber-terrorists, hackers,

cyber-criminals and others are compounded by the factor of aggressive states that pose the greatest threat in cyberspace. An example of which is Russia's and its emanating cyber threats to Ukraine, Georgia, the European Union, NATO, etc.

### **Protecting critical infrastructure from aggressive actors**

In the 21<sup>st</sup> century, there is a tendency to blur the distinction between the state of war and peace. Wars are no longer declared, and when they start, they do not go according to the pattern we are used to. In terms of the scale of casualties and destruction, catastrophic social, economic and political consequences, such conflicts of a new type are comparable to the consequences of a real war itself. The role of non-military methods in achieving political and strategic goals has increased, which in a number of cases have significantly surpassed the force of arms in their effectiveness. Weapons based on new physical principles and robotic systems, unmanned aerial vehicles, weapons with artificial intelligence systems are being actively introduced into military affairs. In the near future, the creation of fully robotic formations capable of conducting independent combat operations is not ruled out. As the militaries of technologically advanced nations seek to apply increasingly sophisticated Artificial Intelligence and automation to weapons technologies, a host of ethical, legal, social, and political questions arise. Central among these is whether it is ethical to delegate the decision to use lethal force to an autonomous system that is not under meaningful human control (Asaro, 2020: 1).

The use of the cyber element in conflicts and interstate Interactions has undergone significant changes in the last decade, as the arsenal of aggressive states has grown richer. Also, in addition to cyber-attacks with technical effects, cyber-operations are often used for the purpose of information-psychological impact. In recent years, such cyber activities have gone beyond the area of post-Soviet countries, and European and US election processes have repeatedly become the target of hackers related to Russian government structures. Cyberspace has become an important arena for Russian propaganda content and Russian informational confrontation in general (Gotsiridze, 2019).

We have quite a lot of examples of attacks on critical infrastructure and general cyber warfare around the world. In most cases, the initiator of the attack is the Russian Federation, China, Iran and North Korea. In the 21<sup>st</sup> century, the Russian Federation is trying to influence various countries with both conventional war methods and elements of hybrid war. However, it should be noted that Georgia and Ukraine occupy the leading positions in the list of Russia's "victims". The Russian Federation is waging a full-scale war against Ukraine, and also uses all elements of hybrid war, including information warfare and cyber warfare. Russia launched its war on Ukraine on 24 February 2022, but Russian cyber-attacks



against Ukraine have persisted ever since Russia's illegal annexation of Crimea in 2014, intensifying just before the 2022 invasion. Over this period, Ukraine's public, energy, media, financial, business and non-profit sectors have suffered the most. Since 24 February, limited Russian cyber-attacks have undermined the distribution of medicines, food and relief supplies. Their impact has ranged from preventing access to basic services to data theft and disinformation, including through deep fake technology (Przetacznik, Tarpova, 2022: 1).

The war in Ukraine started on different levels – on the ground and likewise in cyberspace. On 23 February, the day before Russia's invasion of Ukraine, cyberweapons became a prelude to all-out war. Computer systems in different Ukrainian ministries, government organisations, and banks were the targets of distributed denial of service (DDoS) attacks (Digital Watch, 2022: 1).

On February 24, at the same time as the start of the war, there was a cyber attack on the communication systems of the Kyiv post office and the KA-SAT satellite network. The mentioned attack caused communication interruption for individuals, public and private entities of Ukraine. On February 25, the IssacWiper cyber attack took place on government websites. On the same day, there was a cyber attack on the border control station. On February 28, cyber attacks were carried out on Ukraine's digital infrastructure (Przetacznik, Tarpova, 2022: 3–4). All this has led to blockage of financial access, disruption of services and disruption of energy resources.

On March 14, the CaddyWiper malware infiltrated the systems of several Ukrainian organizations, which affected both the government and financial sectors. Two days after this attack, a fake statement was broadcast on one of the Ukrainian TV channels, in which it was said that Volodymyr Zelensky was calling on the population to surrender.

Cyber-attacks against Ukraine from the end of March include phishing emails targeting the government and the military (17 March) and various organisations (18 March), as well as the use of a LoadEdge backdoor for installing surveillance software (20 March). Cyber-assaults targeting Ukrtelecom and WordPress sites caused a connectivity collapse and restricted access to financial and government websites (28 March). On 30 March, the MarsStealer information stealer accessed the user credentials of Ukrainian citizens and organisations (Przetacznik, Tarpova, 2022: 2).

Similarly, in April, hackers extracted sensitive information and user credentials from the Ukrainian government 2 and 7 April and media entities 7 April. They also seized citizens' banking and payment data with the help of a Trojan malware 14 April and a fraudulent social media page survey 19 April. Other cyber-attacks sought to inflict societal harm. One such example included an attempt to hinder the activity of power stations and obstruct electricity flow to millions of people 8 April (Przetacznik, Tarpova, 2022: 2). Also, on April 22, a cyber attack took place on the Ukrainian post office, which produced stamps related to the war. On

May 7, cyber-attacks were launched to complement military operations, targeting government websites, telecommunication services and infrastructure. For instance, an attack aimed at the Odesa City Council occurred at the time of a missile attack on the city's residential zones. On May 9, hackers also launched a distributed denial-of-service (DDoS) attack on some of Ukraine's telecom operators to filter and re-route online traffic to occupied territories (Przetacznik, Tarpova, 2022: 4-5). But Ukraine's defences have held up relatively well, partly thanks to its experience going back years. Paul Chichester, the director of operations at the UK's National Cyber Security Centre describes the cyber-clash as "the most sustained set of cyber operations coming up against the best collective defence we have seen" (Corera, 2022).

Russian cyber attacks against systems in Ukraine, as part of the former's ongoing invasion attempt, have been almost entirely the work of government-backed intelligence and military agencies. This is according to a report from security vendor Trustwave, which said that known threat groups from the Russian Federal Security Service (FSB), Foreign Intelligence Service (SVR), and the Main Directorate of the General Staff of the Armed Forces (GRU) are responsible for the vast majority of attacks against both critical industrial infrastructure and data networks in Ukraine (Shaun, 2022). In a few cases, proxy groups (such as the leading ransomware group Conti) were also involved, and in one reported instance, a Brazilian hacker group supportive of Russia attacked Ukrainian universities (Lewis, 2022).

After the events of 2014, when Russia annexed Crimea, Ukraine actively started to develop cyber security. However, the introduction and development of the cyber defense system requires qualified specialists and huge finances, which Ukraine, unfortunately, did not have. In order for it to have better cyber defense systems, the support of NATO and the European Union was important in this regard. Over the past several years Ukraine's military and security services have purchased several different communications systems that run over Viasat's network, according to contracts posted on ProZorro, a Ukrainian transparency platform (Pearsin *et al.*, 2022). This is small compared to what the Ukrainian state needs, given its size and vulnerability. Ukraine has been actively developing its cyber security in recent years with the help of the European Union, NATO and the USA.

### **The Russia-Ukraine war and NATO-EU cyber security policy**

It should be noted that in the modern period, political, economic, energy, military, social and other processes have actively moved to the cyber space. Also, the shift of criminal processes to cyberspace has made cyber security one

of the main segments of state security. Countries with strong cyber-offensive potential, and above all Russia, use their capabilities aggressively. Cyber attacks on Ukraine and Georgia are clear examples of all this. Russia successfully uses its capabilities both during war and conflict and in peacetime to gain geopolitical advantage. Consequently, there is never peace in the cyber domain, which has become the fifth domain of conflict, and its protection is very important for states. The Russia-Ukraine war that started on February 24, 2022 is a clear example of how Russia uses its advantage in cyberspace.

The Russia-Ukraine war is the largest conventional conflict of the 21<sup>st</sup> century, which is taking place using modern technologies and fighting methods. The hostilities that have developed since February 24, 2022 have shown that both the North Atlantic Treaty Alliance and its member and partner countries need to review their defense priorities and synchronize them with modern combat methods. All of this gives the belligerents an advantage over the enemy in hostilities in the contemporary world.

At the NATO Madrid summit, it was noted that Russia is actively using cyber attacks in addition to conventional weapons in order to gain an advantage over the opponent. In the ongoing Russia-Ukraine war, there have been quite a few cyber attacks on Ukrainian government institutions and critical infrastructure (Nye, 2022). Also, a cyber attack was carried out on the American company Space-X, which provided satellite support to Ukraine and gave a great advantage in the aspect of secure communication (Howell, 2022).

Since the beginning of the war in Ukraine, international organizations and leading states have been ready to help Ukraine in case of hybrid war risks. The US, NATO and the European Union have activated cyber security mechanisms. The main objective was to protect the basic critical infrastructure. The European Union has activated cyber security rapid response teams within the framework of the Permanent Structured Cooperation (PESCO) project. It should be noted that counter-attacks were carried out by private hackers on the Russian state security, banking and media systems.

The operation targeting KA-SAT – resulting in communication outages for individuals and public and private Ukrainian entities was condemned by the EU High Representative (HR) on 10 May. The HR described it as ‘another example of Russia’s continued pattern of irresponsible behaviour in cyberspace’, adding that cyber-attacks targeting Ukraine ‘could spill over into other countries and cause systemic effects putting the security of Europe’s citizens at risk’ (Przetacznik, Tarpova, 2022: 1).

NATO, of course, is actively involved in Ukraine’s cyber security processes. But in this regard, the policy of the alliance is still cautious, like that of other states and international organizations. The caution stems from the fact that in some way the war does not escalate and involve other countries. Russia is trying to intimidate various European states into not helping Ukraine fight cyber threats.

It must be said that for more than 70 years, NATO has been developing its technologies to ensure the protection of allies and member states. In February 2021, the Alliance's defense ministers approved a strategy on emerging and disruptive technologies. NATO is cooperating with the European Union and the United Nations in the direction of developing and damaging technologies to fully solve the problems.

The NATO has many challenges in this direction integrating cyber into joint functions and warfighting is one of the important issues for success. NATO must have a clear vision of where it is going and what it wants to achieve. In fact, cyber technologies should have a greater role in joint operations.

Also, compliance with standards is really one of the most important issues in the direction of cyber security and information security. It should be noted that NATO works quite well in this direction. NATO is helping Ukraine and Georgia to strengthen their cyber security and defense capabilities. These two states, as they get closer to NATO standards in terms of cyber security policy, will be able to repel cyber attacks coming from Russia and other states much more easily.

In the North Atlantic Alliance, there is a standardization office (NSO – NATO Standardization Office), which has placed the issue of cyber security in advanced positions. The above organization coordinates, supports and manages NATO's standardization activities.

New strategy: In a new strategy document, NATO reaffirmed a 2021 commitment that a cyberattack could (but would not automatically) trigger Article 5 of the North Atlantic Treaty, which would make it an attack against the alliance as a whole. It also pledged to work with the private sector to counter threats, formally recognized threats in cyberspace posed by Russia and China, and promised to update NATO's command structure to reflect new cyber threats. Also in the new strategy of NATO's will include over \$1 billion to fund research into emerging technologies including quantum computing and artificial intelligence (Maggie, 2022).

It should be noted that a modern force, as well as, for example, an innovative defense technology international organization, must be able to use, store, secure, analyze and share large amounts of data from anywhere.

Also, governments are starting to realize how important cyber security really is. The actuality and seriousness of the mentioned issue have been shown to us by the events in Ukraine, as well as by the cyber attacks on other countries, including Georgia.

The first country in the world (in terms of cyber technologies) is the United States of America. It provides significant assistance to Ukraine in this difficult period. The finances of this state in the direction of cyber security are colossally high – every year it increases funds for the development of cyber capabilities. In March 2022, President Biden's administration released its fiscal 2023 budget, which earmarked \$11 billion toward civilian cybersecurity spending, an 11% increase from the year before (Jones, 2022).

In 2009, in the United States of America, the Cyber Command (CYBERCOM) was established, which represents the unified combat command, it is the highest division in the army of this country. They can be assumed to have contributed to activities such as retaliatory cyber attacks against the Islamic State of Iran and the Russian Federation. It is impossible to say precisely at this stage, but there is an assumption that the Islamic State of Iran is also helping Russia in conducting cyber war against Ukraine. This is already a matter of investigation and probably the US special services will investigate.

## Conclusion

Cyber security is a global challenge that transcends national borders and requires increased cooperation at the international level. Therefore, the new cyber security strategy of Ukraine and Georgia should be based on modern standards. Take into account the best practices of partner countries, which is one of the main principles of collective defense. Also – to ensure compatibility with EU, NATO and Alliance member states in the field of cyber defense. In the context of global security, timely prevention of threats and deepening of cooperation with partner states and organizations is important for Ukraine.

Despite the fact that the Russia-Ukraine war has changed many things (Russia-China relations have strengthened, drones have proven their effectiveness in warfare, the world has returned to the policy of nuclear intimidation, the war has caused a global food crisis, an energy crisis in Europe, the architecture of international security has changed, the process of establishing a new world order is underway, etc.) in today's world, at least one issue has not been removed from the agenda – along with the development of cyber technologies, cyber defense systems and programs must be improved and developed. Also, the joint cooperation strategy should be refined.

It is true that cyberspace has become an integral part of modern warfare. However, it should be noted that it was not of critical importance in the Russia-Ukraine conflict. Accordingly, for both NATO and its member and partner countries, strengthening the defense capabilities for traditional warfare should be a high priority direction. In war, states have to use all the resources at their disposal, which in many cases do not directly depend on cyberspace. The ongoing Russia-Ukraine war shows that hard power remains a mechanism for realizing Russia's imperialist goals. And modern fighting methods require constant adaptation from sovereign states. Based on the above, Ukraine and Georgia, together with NATO and its member and partner countries, should try their best to strengthen their defense capabilities and approach by observing and analyzing the current Russia-Ukraine military operations.

## Bibliography

- Asaro, P. 2020. *7 Autonomous Weapons and the Ethics of Artificial Intelligence*, p. 1, <https://academic.oup.com/book/33540/chapter-abstract/287905547?redirectedFrom=fulltext&login=false> (accessed 18.11.2022).
- Corera, G. 2022. Ukraine war: Don't underestimate Russia cyber-threat, warns US. *BBC News*, p. 1, <https://www.bbc.com/news/technology-61416320> (accessed 27.08.2022).
- Digital Watch. 2022. *Ukraine conflict: Digital and cyber aspects*, p. 1, <https://dig.watch/trends/ukraine-conflict-digital-and-cyber-aspects> (accessed 22.08.2022).
- Duić, I., Cvrtila, V., Ivanjko, T., 2017. *International cyber security challenges*. University of Applied Sciences Vern, Zagreb, Croatia, MIPRO. <https://doi.org/10.23919/MIPRO.2017.7973625>
- Foley, J. 2022. *FBI Reveals Alarming Rise in Cost of Cyberattacks*, p. 1, <https://www.mimecast.com/blog/fbi-reveals-alarming-rise-in-cost-of-cyberattacks/> (accessed 20.09.2022).
- Gotsiridze, A. 2019. *Cyber Security Strategy and Key Challenges*, p. 1, <https://1tv.ge/video/kiberusafirkhoebis-strategia-da-mtavari-gamowvevebi/> (accessed 11.08.2022).
- Howell, E. 2022. *Elon Musk says Russia is ramping up cyberattacks on SpaceX's Starlink systems in Ukraine*, p. 1, <https://www.space.com/starlink-russian-cyberattacks-ramp-up-efforts-elon-musk> (accessed 20.09.2022).
- Jones, D. 2022. Biden administration's FY 2023 budget includes 11% increase for cyber. *Cybersecurity Dive*, p. 1, <https://www.cybersecuritydive.com/news/biden-2023-budget-cybersecurity/621264/#:~:text=The%20budget%20earmarks%20%242.5%20billion,after%20Congress%20appropriated%20additional%20funding> (accessed 12.09.2022).
- Lewis, J.A. 2022. *Cyber War and Ukraine*, Center for Strategic and International Studies, p. 1, <https://www.csis.org/analysis/cyber-war-and-ukraine> (accessed 27.09.2022).
- Maggie. M. 2022. NATO establishes program to coordinate rapid response to cyberattacks. *Politico*, p. 1, <https://www.politico.com> (accessed 15.08.2022).
- Nye, J., S. JR., 2022. *Eight lessons from the Ukraine War*, p. 1, <https://www.project-syndicate.org/commentary/russia-war-in-ukraine-eight-lessons-by-joseph-s-nye-2022-06?barrier=accesspaylog> (accessed 8.09.2022).
- Pearson, J., Satter, R., Bing, C., Scheckman, J. 2022. *Exclusive: U.S. spy agency probes sabotage of satellite internet during Russian invasion, sources say*, p. 1, <https://www.reuters.com/world/europe/exclusive-us-spy-agency-probes-sabotage-satellite-internet-during-russian-2022-03-11/> (accessed 21.08.2022).
- Przetacznik J., Tarpova, S. 2022. *Russia's war on Ukraine: Timeline of cyber-attacks*, EPRS. European Parliamentary Research Service, PE 733.549, pp. 3–7, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733549/EPRS\\_BRI\(2022\)733549\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733549/EPRS_BRI(2022)733549_EN.pdf) (accessed 18.09.2022).
- Shaun, N. 2022. *Russian cyber attacks on Ukraine driven by government groups*, p. 1, <https://www.techtarget.com/searchsecurity/news/252523950/Russian-cyber-attacks-on-Ukraine-driven-by-government-groups> (accessed 24.08.2022).



EASTERN REVIEW 2022, T. 11(2)

*Katażyna Berštanska*

 <https://orcid.org/0000-0002-1967-4959>

Uniwersytet Warszawski

Doktorantka na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

e-mail [katażyna.berštanska@uw.edu.pl](mailto:katażyna.berštanska@uw.edu.pl)

## Partycypacja polskiej mniejszości w polityce lokalnej Republiki Litewskiej\*

**Streszczenie.** Artykuł dotyczy trzech zagadnień. Po pierwsze, przedstawia, w skrócie proces odrodzenia działalności polskiej na Litwie po II wojnie światowej. Po drugie, skupia się na działalności politycznej podjętej przez polską mniejszość na szczeblu państwowym. Po trzecie, na przykładzie Rejonu Solecznickiego charakteryzuje działalność polskiej mniejszości na szczeblu administracji samorządowej. Poszukuje także odpowiedzi na pytania: (1) jak funkcjonuje Rada Samorządowa, której przedstawicielami w większości są osoby wywodzące się z polskiej mniejszości? oraz (2) czy przynależność narodowa ma znaczenie w funkcjonowaniu Rady? Wybór ram czasowych (1990–2016) był podyktowany początkiem rozpadu ZSRR oraz odniesionym największym politycznym sukcesem polskiej partii na szczeblu parlamentarnym w 2016 r. Polska mniejszość na Litwie według różnych danych statystycznych liczy od 200 do 250 tys. mieszkańców w 3-milionowej Litwie. Jest społecznością rdzenną i dobrze zorganizowaną. Polskie odrodzenie na Litwie po zniszczeniach II wojny rozpoczęło się mniej więcej w latach 60. XX w., a swoje apogeum osiągnęło na przełomie lat 80. i 90. XX w. W nowo powstającym państwie społeczność polska nie była bezczynna. Zrzeszona w Związku Polaków na Litwie rozpoczęła działalność kulturową, oświatową i polityczną. Artykuł jest wynikiem wieloletnich

---

\* Artykuł został po raz pierwszy przedstawiony 27 października 2016 r. jako referat na konferencji: Region, wspólnota, obywatel... Funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego w Europie Środkowej i Wschodniej, Uniwersytet Łódzki.



obserwacji pracy działaczy samorządowych poprzedzony analizą historyczną powstania państw narodowych oraz mniejszości narodowych. Główną metodą badawczą jest analiza treści zarejestrowanych wystąpień na posiedzeniach Rady Samorządu Rejonu Solecznickiego, dokumentów samorządowych i Związku Polaków na Litwie. Przydatna była również strona Najwyższej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej z szeroką bazą danych statystycznych każdego wyborów na Litwie.

**Słowa kluczowe:** Polska mniejszość, Litwa, polityka lokalna, Polacy na Litwie.

## Polish minorities participation in Lithuanian local politics

**Abstract.** The article contributes to three areas. First, it presents the process of the revival of Polish activity in Lithuania after World War II. Secondly, it focuses on the political activity undertaken by the Polish minority at the state level. Third, in the example of the Soleczniki Municipality District, it characterizes the activity of the Polish minority at the level of local government administration. I attempt to find the following answers: (1) How does the Local Government Council function, whose representatives are mostly people from the Polish minority? (2) Does nationality matter in the functioning of the Council? The choice of the time frame (1990–2016) is dictated by the beginning of the collapse of the USSR and the greatest political success of the Polish party at the parliamentary level in 2016. According to various statistical data, the Polish minority in Lithuania ranges from 200 to 250 thousand inhabitants in 3 million Lithuania. It is an indigenous and well-organized community. The Polish revival in Lithuania after the devastation of World War II began more or less in the 1960s and reached its peak at the turn of the 1980s and 1990s. In the newly emerging state, the Polish community was not idle. Associated with the Union of Poles in Lithuania, she began cultural, educational, and political activities. The article is the result of many years of observation of the work of local government activists, preceded by a historical analysis of the emergence of national states and national minorities.

**Keywords:** polish minority, Lithuania, local politics, Poles in Lithuania.

## Wstęp

Polityka w języku greckim oznacza ‘sztukę zarządzania państwem’. Nad tym terminem rozmyślali najwięksi filozofowie, próbując dokładnie określić i zrozumieć jej definicję. Dla Platona była to realizacja idei dobra (Platon, 1997). Arystoteles uważał, że polityka jest dążeniem do osiągnięcia szczęścia rozumianego jako eudajmonia (Aristoteles, 2003). Machiavelli opisywał politykę jako zdobycie, zachowanie i umocnienie władzy (Machiavelli, 2008). Polityka była też rozumiana jako wprowadzenie, utrzymanie stanu pokoju społeczeństwa albo realizacja

dobra wspólnego. U Maxa Webera polityka jest dążeniem do udziału we władzy albo wywieraniem wpływu na podział tejże władzy (Augustyniak, 2010: 39–54). Używając słowa „polityka”, nasuwają się od razu jej kategorie: międzynarodowa, lokalna, gospodarcza, narodowościowa, kulturowa, energetyczna... Takich określeń i kategoryzacji polityki możemy wymienić wiele (Heywood, 2006: 4–28).

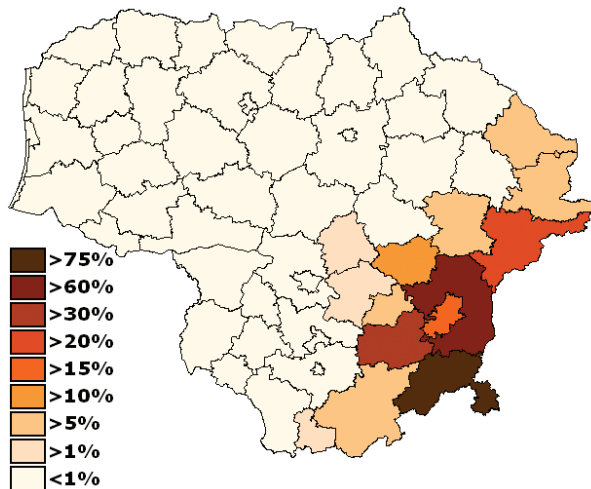
Przedmiotem tego artykułu będzie polityka lokalna. Według *Słownika Języka Polskiego PWN* lokalny oznacza „istniejący lub działający na danym obszarze, charakterystyczny dla danego obszaru” (*Słownik...*, 2012). Wychodząc z tej definicji, polityką lokalną można nazwać funkcjonowanie podmiotów państwowych działających wewnątrz państwa. Podmiotami takiej polityki w ujęciu szerokim mogą być przedstawiciele rządu, a nawet prezydent, jeżeli ma takie uprawnienia i faktycznie uczestniczy w procesie decyzyjnym. W węższym zakresie podmiotami polityki lokalnej są przede wszystkim organy władzy samorządowej, partie polityczne, organizacje społeczne lub jednostki. Na potrzeby niniejszego artykułu termin „polityka lokalna” będzie rozumiany dwojako: jako działanie prawie wyłącznie regionalne na obszarze Wileńszczyzny oraz jako działalność ogólnolitewska, ale wciąż nie wychodząc poza granice Republiki Litewskiej. Najwięcej uwagi zostanie poświęcone polityce lokalnej w znaczeniu samorządowym, na przykładzie działalności władz Rejonu Solecznickiego. Nie oznacza to, że podmiot niniejszej pracy, tj. polska mniejszość na Litwie, nie prowadzi współpracy międzynarodowej.

Artykuł dotyczy trzech zagadnień. Po pierwsze, przedstawia, w skrócie, proces odrodzenia działalności polskiej na Litwie po II wojnie światowej. Po drugie, skupia się na działalności politycznej podjętej przez polską mniejszość na szczeblu państwowym. Po trzecie, na przykładzie Rejonu Solecznickiego charakteryzuje działalność polskiej mniejszości na szczeblu administracji samorządowej. To jest główny cel niniejszego artykułu. Skupiam się przede wszystkim na funkcjonowaniu rady samorządowej w tzw. polskim okręgu. Świadomie pomijam wszelkie konflikty „o polskie sprawy” ze względu na ich szczególny charakter wymagający odrębnej pracy. W artykule poszukuję odpowiedzi na następujące pytania: (1) jak funkcjonuje Rada Samorządowa, której przedstawicielami w większości są osoby wywodzące się z polskiej mniejszości? oraz (2) czy przynależność narodowa ma znaczenie w funkcjonowaniu Rady? Wybór ram czasowych (1990–2016) podyktowany jest początkiem rozpadu ZSRR oraz odniesionym największym politycznym sukcesem polskiej partii na szczeblu parlamentarnym w 2016 r. Lata 2017–2022 świadomie są wykluczone w niniejszym artykule ze względu na ich specyfikę wymagającą osobnej analizy, chociażby ze względu na zaistniałe zmiany społeczne w samej mniejszości oraz ewolucję polityki Polski wobec polskiej mniejszości na Litwie. Artykuł jest wynikiem wieloletnich obserwacji pracy działaczy samorządowych poprzedzony analizą historyczną powstania państw narodowych oraz mniejszości narodowych. Główną metodą badawczą jest analiza treści zarejestrowanych wystąpień na posiedzeniach Rady Samorządu Rejonu

Solecznickiego, dokumentów samorządowych i Związku Polaków na Litwie. Przydatna była również strona Najwyższej Komisji Wyborczej Republiki Litewskiej z szeroką bazą danych statystycznych każdego wyborów na Litwie.

## Od pierwiastków organizacyjnych do koalicji rządowej

Polska mniejszość na Litwie (Kurcz, 2005; Kuczyńska-Zonik, Szwed, 2020; Włodarska-Frykowska, 2016: 153–162) według różnych danych statystycznych to ok. 200 tys. mieszkańców w 3-milionowej Litwie. Zamieszkują w większości tereny położone w pobliżu Wilna i samym Wilnie. Najwięcej osób określających siebie jako Polaków zamieszkuje w Rejonie Solecznickim i Wileńskim. W Kownie, Kłajpedzie czy Żmudzi jest ich bardzo mało.



Rys. 1. Udział procentowy ludności polskiej wśród mieszkańców poszczególnych rejonów

Źródło: Wikimedia Commons.

Polska mniejszość czy to na Żmudzi, czy w Rejonie Solecznickim jest społecznością autochtoniczną, czyli rdzenną. Nie emigrowali z Polski na Litwę, zamieszkivali ją z dziada pradziada, a niełatwe dzieje historyczne tego regionu umocniły patriotyzm lokalny i dobre zorganizowanie społeczne. Te obie cechy społeczności są widoczne po dziś dzień i nie zależą od zmiany władzy i granic terytorialnych. Miroslav Hroch (2003: 78–94), rozważając problematykę powstania narodów etnicznych na przełomie XIX i XX w., wymienił kilka grup społecznych, które przewodziły w ówczesnym odrodzeniu. Do nich należeli m.in. duchowieństwo oraz nauczyciele. W większości przypadków odrodzenie zaczynało się na terenach wiejskich bądź małomiasteczkowych. W polskim odrodzeniu na Litwie

możemy znaleźć sporo paraleli do odrodzenia małych narodów europejskich. W czasie II wojny światowej Polacy utracili swoje elity, kulturę oraz status społeczny. Z pozycji dominującej we wszystkich sferach grupy etnicznej na Wileńszczyźnie zostali zepchnięci do społeczności wiejskiej (kołchozowej). Polskość została przechowana przede wszystkim na podwileńskiej wsi. Kolejną cechą było to, że pierwszymi po wojnie instytucjami organizującymi i zespalającymi mniejszość były polskie szkoły lub polskie klasy w rosyjskich szkołach oraz uczelniach wyższych. Oświata była „motorem napędowym” polskiego odrodzenia. Stąd wyszły pierwsze inicjatywy stworzenia innych organizacji poza szkołami.

Najstarszą istniejącą organizacją jest Polski Zespół Dramatyczny przy Klubie Pracowników Łączności, który działa od 1960 r. oraz Polski Teatr w Wilnie założony w 1965 r. Od drugiej połowy lat 80. XX w. polska mniejszość na Litwie rozpoczęła działalność w zorganizowanych strukturach na szeroką skalę. W latach 90. XX w. do odrodzenia dołączyło również duchowieństwo. Młodzi księża z polskich rodzin aktywnie zaangażowali się nie tylko w duchowy rozwój społeczeństwa. W 1988 r. powstało Stowarzyszenie Społeczno-Kulturalne Polaków na Litwie, które rok później zmieniło nazwę na Związek Polaków na Litwie. Głównym celem organizacji było zrzeszenie wszystkich Polaków mieszkających na Litwie, aby razem pielęgnować tradycje, kulturę i obyczaje polskie (Statut..., art. 2). Stowarzyszenie było prekursorem innych powstałych ówczesnie organizacji, jak Stowarzyszenie Naukowców Polaków Litwy, które nawiązuje do szczytnych i demokratycznych celów założonego w 1907 r. w Wilnie Towarzystwa Przyjaciół Nauk i kontynuuje postępowe jego tradycje, Koło Medyków Polaków Litwy, Macierz Szkolna, Towarzystwo Gimnastyczne „Sokół”, Klub Sportowy Polaków na Litwie „Polonia Wilno”, „Kapela Wileńska” i inne.

Związek Polaków na Litwie nie przestał tylko na działalności kulturowo-oświatowej. Na fali antypolskiej propagandy w czasie przemian ustrojowych z Litewskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej na Republikę Litewską Polacy nie byli bezczynni. Związek Polaków zdecydował o oddelegowaniu i wystawieniu kandydatów w wyborach do Rady Najwyższej (Grybkauskas, Mamošaitis, 2018: 182–227). Zostało wybranych sześciu przedstawicieli. Rada pracowała dwa lata nad kształtem niepodległej Litwy. W 1992 r. odbyły się pierwsze wybory do Sejmu po odzyskaniu niepodległości. Ustalono mieszany system wyborczy, czyli kandydaci z ogólnokrajowej listy oraz z jednomandatowych okręgów wyborczych. Swoje listy wystawiać mogły też stowarzyszenia i organizacje. Związek Polaków na Litwie dostał 4 mandaty. W 1993 r. zmieniła się ordynacja wyborcza do Sejmu i już tylko partie polityczne mogły brać udział w wyborach lokalnych i parlamentarnych (Ustawa Republiki Litewskiej..., 1993). Uniemożliwiło to dalszą polityczną działalność ZPL. W 1995 r. została przyjęta *Ustawa o organizacjach społecznych*, zgodnie z którą organizacje do końca roku musiały określić się jako organizacje społeczne albo partie polityczne (Ustawa Republiki Litewskiej..., 1995). 14 sierpnia 1994 r. na V Nadzwyczajnym Zjeździe Związku

Polaków na Litwie zdecydowano o pozostaniu organizacją społeczną, ale, żeby być obecnym w życiu politycznym, postanowiono również o założeniu partii politycznej – Akcja Wyborcza Polaków na Litwie (AWPL)<sup>1</sup>. U progu sejmowych wyborów w 1996 r. w czerwcu weszła w życie kolejna poprawka (Ustawa Republiki Litewskiej..., 1996) do ustawy wyborczej do Sejmu.

Najważniejszą zmianą było wprowadzenie 5% progu wyborczego w wielomandatowych okręgach wyborczych dla wszystkich partii politycznych. Dotyczyło to również AWPL, chociaż partię utworzyła mniejszość narodowa. Dlatego od 1996 r. (Najwyższa Komisja, 1996), kiedy odbyły się drugie wybory do Sejmu, do 2008 r. było dwóch polskich przedstawicieli w Sejmie. Wybierani byli z dwóch jednomandatowych okręgów wyborczych. W wyborach w 2008 r. Akcja Wyborcza Polaków na Litwie otrzymała trzy mandaty w okręgach jednomandatowych (Najwyższa Komisja..., 2008). W 2012 r. po raz pierwszy został przekroczony próg wyborczy (Najwyższa Komisja..., 2012). Partia uzyskała osiem mandatów, tworząc własną frakcję, oraz weszła do koalicji rządzącej z trzema innymi partiami. W nowym rządzie polska partia otrzymała stanowisko wiceprzewodniczącego Sejmu, Ministerstwo Energetyki oraz pięć stanowisk wiceministrów (Hyndle-Hussein, 2012). Jest to rok, w którym AWPL przeszła z działalności prawie wyłącznie samorządowej/regionalnej do krajowej i rozpoczęła budowanie swego wizerunku jako partii ogólnolitewskiej. W wyborach 2016 r. AWPL startowała ze zmienioną nazwą na Akcja Wyborcza Polaków na Litwie – Związek Chrześcijańskich Rodzin i po raz drugi przekroczyła próg wyborczy, uzyskując osiem mandatów (Hyndle-Hussein, 2012; Najwyższa Komisja..., 2016). Tym razem partia przyłączyła się do opozycji sejmowej.

Wybory w 2012 r. były przełomowe dla AWPL. Można je określić synonimem wyborów „pierwszych razów”<sup>2</sup>. Po pierwsze, po raz pierwszy polska partia startowała w wyborach parlamentarnych wraz z przedstawicielami Aliansu Rosjan, partii rosyjskiej na Litwie. Wspólny start z listy AWPL był oznaką zjednoczenia dwóch największych mniejszości na Litwie oraz miał na celu przekroczenie progu wyborczego i wprowadzenie większej liczby posłów do litewskiego Sejmu. Po drugie, po raz pierwszy AWPL wystawiła swoich kandydatów aż w 40 okręgach jednomandatowych na 71 istniejących. Z tej okazji po raz pierwszy kandydaci Akcji Wyborczej walczyli o mandaty w Kownie, na Kowieńszczyźnie, Szawlach, Wiłkomierzu czy Kielmach (Kelmė). Zmienił się też program wyborczy AWPL, bo oprócz spraw ważnych dla polskiej mniejszości w programie większą uwagę poświęcono problemom i pomysłom na odbudowanie gospodarki litewskiej po kryzysie.

---

<sup>1</sup> Ramy czasowe niniejszego artykułu zobowiązują autorkę do używania starej nazwy partii. Podczas VIII Zjazdu Sprawozdawczo-Wyborczego AWPL w 2016 r. delegaci jednogłośnie dokonali zmian w Statucie AWPL, zmieniając nazwę partii na: Akcja Wyborcza Polaków na Litwie – Związek Chrześcijańskich Rodzin.

<sup>2</sup> Jest to autorski termin określający start AWPL w wyborach parlamentarnych na Litwie w 2012 r.

W dziedzinie gospodarki AWPL proponowało wytyczenie kilku priorytetów, które należałoby wspierać poprzez dyferencjację podatkową. Akcja Wyborcza stawiała na rozwój: turystyki, produkcji biopaliw, systemu transportowego oraz rolnictwa. Właśnie turystyka powinna stać się jedną z perspektywicznych gałęzi litewskiej gospodarki. Znaczącym impulsem dla rozwoju gospodarki byłby rozwój produkcji biopaliw, który zapewniłby Litwie nie tylko niezależność energetyczną, ale przyczyniłby się do rozwoju rolnictwa. Uprawianie leżących odłogiem na Litwie 800 tys. hektarów ziemi, która będzie dawała produkt, pozwoliłoby na utworzenie co najmniej 30 tys. nowych miejsc pracy na wsi. W dziedzinie polityki socjalnej AWPL zaproponowała zwiększenie roli państwa. Minimalne wynagrodzenie powinno wynosić nie mniej niż 1200 litów i nie mniej niż 50 proc. średniego wynagrodzenia. Emerytury także nie mogą być niższe niż 50 proc. średniego wynagrodzenia. Aby osiągnąć taki poziom wynagrodzenia minimalnego oraz emerytur, potrzebne są dodatkowe wpływy do budżetu. Jeden ze sposobów na zdobycie tych wpływów to opodatkowanie najwięcej zarabiających struktur w naszym państwie — banków. W tym celu należy wprowadzić podatek obrotowy dla banków. Taki podatek już z sukcesem wprowadziły takie państwa jak Wielka Brytania, Słowacja, Cypr (Mickiewicz, 2012).

Tak przedstawiał się w roku 2012 program zmian litewskiej gospodarki wypracowany przez AWPL. W 2016 r. partia wystartowała w wyborach z programem społecznej sprawiedliwości oraz uczciwej polityki. Wzorując się programie PiS w Polsce, AWPL-ZChR zaproponowała ochronę rodzin jako główny cel wyborczy. W programie znalazł się zapis wprowadzenia comiesięcznej wypłaty 120 euro na każde dziecko w rodzinie, na wzór 500+ w Polsce. Dodatkowo pojawiła się litewska koncepcja Karty Dużej Rodziny, bezpłatne leki dla osób powyżej 75 roku życia, zwiększenie emerytur. Ostatni punkt mówił o zachowaniu sieci szkół. Proponowali również zmniejszenie liczby posłów w Sejmie ze 141 na 101 (Biuletyn informacyjny..., 2016). Nowością reklamowego programu wydanego przez Komisję Wyborczą w biuletynie wyborczym był całkowity brak uwag do ochrony polskiej mniejszości na Litwie. Jedyne odniesienie z tym związane pojawia się w punkcie ochrony szkół, ale bez konkretnego wskazania (Biuletyn informacyjny..., 2016).

Porównanie programów wyborczych z 2012 i 2016 r., opublikowanych na stronie Komisji Wyborczej jako reklama polityczna, z latami ubiegłymi generuje kilka wniosków. Po pierwsze, AWPL zdecydowała się zmienić z partii reprezentującej wyłącznie mniejszość polską na partię ogólnolitewską, broniącą, jak wskazuje nowa nazwa partii, wartości chrześcijańskich. Po drugie, swój program skierowała nie tylko do Polaków, ale również do Litwinów i innych wyborców. Po trzecie, AWPL-ZChR przestała zajmować się wyłącznie „sprawami polskimi”, które według wskazanych programów wyborczych znalazły się na końcu listy zapowiadanych priorytetów.



## Działalność na szczeblu samorządowym

Pierwsze wybory samorządowe na Litwie odbyły się 24 marca 1990 r. Mogły w nich uczestniczyć i wystawiać swoich kandydatów organizacje społeczne, partie polityczne, organy samorządowe, 50-osobowa grupa pracowników bądź mieszkańców danego rejonu (Ustawa Republiki..., 1989: art. 9). Polacy zdobyli większość na terenie Rejonu Solecznickiego i Wileńskiego. Procentowy udział polskich deputowanych w skali kraju wynosił 12%, przy oficjalnym 7% udziale mniejszości polskiej w ogólnej strukturze państwa (Bobryk 2006: 159). Rada działała do 1991 r. W tym to roku w Rejonie Wileńskim i Solecznickim rozwiązano działalność rad i wprowadzono rządy komisaryczne (Olechnowicz, 2014).

Tę decyzję władze litewskie podjęły po ogłoszeniu autonomii przez oba rejon, kilka innych miejscowości i miasteczek. Miało to zapobiec rozłamowi terytorialnemu odradzającego się państwa. Litwini byli bardzo przeciwni apelowi Polaków, bali się ponownej utraty Wilna i okolic. Autonomia terytorialna Polaków w ramach wolnej Litwy nie znalazła poparcia również w Warszawie. Rządy komisaryczne trwały do 1993 r. Od 1993 do 1995 r. rządziły nowo wybrane rady, ale w niepełnym składzie (Bobryk, 2006: 183). Następne wybory samorządowe w nowej ordynacji (Ustawa Republiki..., 1994) odbyły się w 1995 r. AWPL uzyskała w skali kraju 69 mandatów, co uplasowało ją na 7 pozycji wśród innych partii. W Rejonie Solecznickim partia zdobyła 14 mandatów na 25 możliwych. Od tego roku niezmiennie i w zdecydowanej większości rządziła w dwóch rejonach – Wileńskim i Solecznickim, co jakiś czas, będąc też w koalicji rządzącej w Wilnie, współrządząc w Święcianach oraz Trokach. W 2011 r. AWPL zdobyła mandaty w 5 radach (Najwyższa Komisja..., 2011) – w mieście Wilnie 11 mandatów na 51 miejsc, w Święcianach – 4, w Rejonie Trockim – 5, w Rejonie Wileńskim 19 oraz w Rejonie Solecznickim 22. Wybory w 2015 r. ponownie poszerzyły zakres terytorialny działalności samorządowej o Kłajpedę i Visaginas (Najwyższa Komisja..., 2015). Mandaty uzyskali przedstawiciele w okręgu miasto Kłajpeda – 4, w Święcianach – 4, w Rejonie Trockim – 4, w mieście Wilno – 10, w Rejonie Wileńskim – 21, w Visaginas – 3 oraz w Rejonie Solecznickim – 21.

Rejon Solecznicki jest szczególnym regionem na Litwie, ze względu na znaczną heterogeniczność narodowościową. Jest nazywany polskim rejonem na Litwie, bo ponad 80% mieszkańców deklaruje przynależność do narodu polskiego. Pozostali mieszkańcy to Litwini, Rosjanie, Białorusini, Ormianie, Romowie. Większość mieszkańców na co dzień posługuje się trzema językami: polskim, litewskim i rosyjskim bądź/i białoruskim. W kadencji rady samorządowej 2011–2015 Akcja Wyborcza Polaków na Litwie posiadała 22 mandaty na 25 możliwych. Trzy mandaty miały inne partie polityczne. Jak działa rejon, gdzie rządzi mniejszość, która jest na szczeblu lokalnym większością? Czy przynależność narodowa ma znaczenie w funkcjonowaniu Rady?



## Charakterystyka Rady

Narodowość często jest bardzo złożoną kwestią, zwłaszcza jeżeli pytamy o tożsamość na obszarach wiejskich, mieszanych i przygranicznych, a takie są w Rejonie Solecznickim. Radni rejonu najczęściej pochodzą z danej społeczności. Wydawać by się mogło, że skoro zwycięża polska partia, to większość radnych jest Polakami, a w opozycji są członkowie innych narodowości. Nie do końca tak jest. W szeregach polskiej partii znajdziemy cały przekrój narodowości mieszkających w rejonie. Podobnie jest w mniej licznych sołeczniczych oddziałach ogólnolitewskich partii. Kwestia narodowości i samookreślenia się jednostki reprezentującej lokalną społeczność jest ciekawym zagadnieniem, ale z obserwacji wynika, że ma mały wpływ na pracę Rady. Kolejnym elementem charakterystycznym dla tego środowiska jest język. Każdy bądź prawie każdy radny, tak jak większość społeczności, posługuje się z różną biegłością trzema językami – litewskim, polskim i rosyjskim. Oficjalne prace i posiedzenia Rady odbywają się w języku urzędowym – litewskim (Samorząd Rejonu Solecznickiego..., 2016b). Posiedzenia frakcji AWPL odbywają się w języku polskim.

### Trzy filary – gospodarka, oświata, kultura

Działalność władz samorządowych można podzielić na trzy segmenty – gospodarczy, kulturowy i oświatowy. Gospodarka rejonu jest mocno powiązana z funduszami europejskimi. Chociaż jest on jednym z przodujących obszarów na Litwie w pozyskiwaniu funduszy unijnych, to jednak nie przekłada się na podwyższony standard życia. Brakuje inwestycji bezpośrednich. Jedynymi miejscami zatrudnienia są szkoły, instytucje samorządowe, rolnictwo oraz firmy transportowe. Istnieją też prywatne przedsiębiorstwa – sklepy, salony urody oraz kwaciarnie.

Od kilkadziesiąt lat samorząd poszukuje inwestora. Radni wprowadzili wszystkie leżące w ich kompetencji udogodnienia do rozpoczęcia działalności biznesowej w rejonie (Samorząd Rejonu Solecznickiego..., 2016a) – np. zmniejszona została kwota przy zakładaniu działalności gospodarczej, zmodernizowano sieci elektryczne, część sieci wodociągów, kanalizacyjnych i gazowych. Zostały położone drogi asfaltowe w nowo powstających osiedlach domów jednorodzinnych, wraz z oświetleniem. Dużo funduszy unijnych przeznaczono na rekreację i sport – wybudowano nowe boisko z torem do biegania, terenem do koszykówki, piłki nożnej i siatkówki. Wybudowano zewnętrzną siłownię. Oczyszczono miejskie jezioro oraz plażę. Uporządkowano park – plac zabaw, ławki, kort tenisowy oraz muszla koncertowa. Podobne przedsięwzięcia podjęto w większych miasteczkach rejonu. Infrastruktura drogowa jest jedną z najlepiej rozwiniętych na Litwie. Odrestaurowano przychodnie i szpitale. Zbudowano dom starców. W sumie

w latach 2007–2015 zrealizowano 66 projektów (Samorząd Rejonu Solecznickiego..., 2016c). Główną gałęzią gospodarki jest rolnictwo. Na wsiach rolnicy są najczęściej jedynymi pracodawcami.

Działalność oświatowa jest drugim filarem działalności władz. W rejonie jest tylko kilka szkół litewskich, zdecydowana większość bowiem to polskie. Jedną z kompetencji należącą do samorządu jest zakładanie bądź likwidowanie szkół oraz dbanie o placówki oświatowe. W omawianym okresie w niniejszym artykule do kompetencji należało również mianowanie dyrektorów placówek oświatowych (Biuro prasowe Prezydenta..., 2017). Od lat najważniejszym zagadnieniem jest renowacja oraz wyposażenie placówek oświatowych, co w przypadku polskich szkół rozpoczęto już od lat 90. XX w. Litewskie i rosyjskie szkoły musiały pocze-kać na fundusze europejskie. Samorząd bez wsparcia Polski nie przeprowadziłby renowacji sieci szkół. Państwo litewskie nie przeznaczało na to funduszy, więc inne szkoły czekały na wygrane projekty unijne. Placówki oświatowe, zwłaszcza te z polskim językiem nauczania, pełnią funkcje kulturowe oraz wspierają odkrywanie i pogłębienie własnej tożsamości.

Kultura, tak jak posługiwanie się na co dzień danym językiem, najlepiej odzwierciedla strukturę narodowościową mieszkańców. Obchodzone są święta polskie, litewskie i rosyjskie (prawosławne). Władze miasta uczestniczą w każdym polskim i litewskim święcie. Rosyjska społeczność do tej pory obchodziła tylko jedno święto nie-religijne – 9 maja, czyli Dzień Zwycięstwa, przy pomniku poległych żołnierzy w Solecznikach. Mieszkańcy wiedzą, kiedy ich sąsiedzi katolicy czy prawosławi obchodzą święta, co ukazuje dużą świadomość i uwrażliwienie społeczeństwa na istniejącą wielokulturowość. Cerkiew prawosławna na Litwie jest częścią Archidiecezji Moskiewskiej Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej. Uroczystości regionalne, takie jak: Zielna, Pieśń znad Solczy, Lato młodzieży, Zapusty czy Dożynki, nie mają charakteru narodowego, ale to one najbardziej odzwierciedlają kulturową dynamikę społeczności. Każde bądź prawie każde zaczyna się mszą świętą po polsku, przemówienia są litewsko-polskie. Występy artystyczne są mieszanką kulturową, raz gwiazdy polskie, raz białoruskie, a raz litewskie.

## Zakończenie

Przedstawicielami polskiej polityki lokalnej w Republice Litewskiej są nie tylko posłowie w Sejmie, ale przede wszystkim działacze samorządowi, członkowie organizacji społecznych bądź kulturalnych. Działalność społeczna w latach 80. i 90. XX w. była najważniejszym ogniwem spajającym polską mniejszość. Wszystkie inicjatywy polityczne, społeczne i kulturowe wyszły od osób, które były związane z polskimi organizacjami. Członkowie Związku Polaków na Litwie pomimo niechęci ze stron władz odradzającej się Litwy z uporem dążyli do

reprezentowania społeczności w organach państwowych oraz samorządowych. Wygrane wybory samorządowe i parlamentarne potwierdziły dobrze podjęte decyzje liderów o uczestnictwie w życiu politycznym młodego państwa, ale też świadczyły o dużym zorganizowaniu społeczności. Frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych w okręgach zamieszkałych przez Polaków od lat 90. XX w. stabilnie rosła, a od wyborów w roku 2007 została jedną z najwyższych w kraju. Liderzy organizacji regionalnych weszli do krajowej polityki, ale pozostali członkowie w dużej mierze zajęli się różnorodnymi dziedzinami życia społecznego na poziomie samorządowym.

Spektrum tych dziedzin działalności lokalnej i bezpośredniego uczestnictwa w kreowaniu lokalnej polityki na szczeblu samorządowym jest bardzo szerokie – od oświaty przez kulturę, religię po gospodarkę. W omawianym okresie do 2016 r. AWPL krok po kroku realizowała założenia programowe oraz osiągała coraz większe sukcesy wyborcze, ostatecznie stając się partią ogólnolitewską. Ugrupowanie to odnotowało też największy do tej pory sukces wyborczy, zostając członkiem koalicji rządzącej. Kilka lat współrządzenia nie załatwiło tzw. spraw polskich, ale do tego potrzebna była zmiana światopoglądowa większości rządzącej i opozycji, czyli samych Litwinów. W następnych wyborach sejmowych AWPL-ZChR odnotowała spory spadek poparcia i nie przekroczyła progu wyborczego, a członkowie polskiej mniejszości odnieśli sukcesy polityczne z ramienia innych partii litewskich. Jest to zmiana społeczna zachodząca nie tylko w polskiej społeczności, która wymaga odrębnej analizy. Przyszłe wybory samorządowe (w 2023 r.) ukażą, czy zmiany, które zachodzą w polskiej społeczności na Litwie, są powszechne i trwałe.

## Bibliografia

- Arystoteles. 2003. *Polityka*. W: L. Piotrowicz (red.), *Dzieła wszystkie*. T. I. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, <http://biblioteka.kijowski.pl/arystoteles/polityka.pdf> (dostęp 17.05.2022).
- Augustyniak, M. 2010. Max Weber o władzy i odpowiedzialności w polityce. *Studia Prawnoustrojowe* 11, s. 39–54, [https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia\\_Prawnoustrojowe/Studia\\_Prawnoustrojowe-r2010-t-n11/Studia\\_Prawnoustrojowe-r2010-t-n11-s39-54/Studia\\_Prawnoustrojowe-r2010-t-n11-s39-54.pdf](https://bazhum.muzhp.pl/media/files/Studia_Prawnoustrojowe/Studia_Prawnoustrojowe-r2010-t-n11/Studia_Prawnoustrojowe-r2010-t-n11-s39-54/Studia_Prawnoustrojowe-r2010-t-n11-s39-54.pdf) (dostęp 17.05.2022).
- Biuro prasowe Prezydenta RL. 2017. *Švietimo įstaigų vadovams – kadencijos ir didesnės atsakomybė*, <https://www.lrp.lt/lt/svietimo-istaigu-vadovams-kadencijos-ir-didesnės-atsakomybe/28040> (dostęp 2.06.2022).
- Bobryk, A. 2006. *Odrodzenie narodowe Polaków w Republice Litewskiej 1987–1997*. Toruń: Dom Wydawniczy DUET.
- Grybkauskas, S., Tamošaitis, M. 2018. *Epochų virsmo sūkuriose. Algirdo Brazausko politinė biografija*. Wilno: Diemedžio leidykla.

- Heywood, A. 2006. *Politologia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hroch, M. 2003. *Małe narody Europy*. Wrocław: Ossolineum.
- Hyndle-Hussein, J. 2012. *Centrolewicowy rząd na Litwie przejmując władzę*. Analizy OSW, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-12-19/centrolewicowy-rzad-na-litwie-przejmuje-wladze>. Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia (dostęp 2.06.2022).
- Kuczyńska-Zonik, A., Szwed, K. 2020. *Prawa mniejszość narodowych na Litwie*. Warszawa: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości.
- Kurcz, Z. 2005. *Mniejszość polska na Wileńszczyźnie*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Machiavelli, N. 2008. *Księżę*. Tłum. Cz. Nanke. Poznań: Wydawnictwo Vesper.
- Mickiewicz, R. 2012. *Wybory 2012: AWPL przygotowała dokumenty do Głównej Komisji Wyborczej*, Kurier Wileński. *Kurier Wileński*, 7.09.2012, <https://kurierwilenski.lt/2012/09/07/wybory-2012-awpl-przygotowala-dokumenty-do-glownej-komisji-wyborczej/> (dostęp 19.05.2022).
- Najwyższa Komisja Wyborcza. 1996. Wybory do Sejmu RL, <http://www.vrk.lt/statiniai/puslapiai/n/rinkimai/seim96/index.html> (dostęp 11.01.2017).
- Najwyższa Komisja Wyborcza. 2008. Wybory do Sejmu RL, <http://www.vrk.lt/2008-seimo> (dostęp 11.01.2017).
- Najwyższa Komisja Wyborcza. 2011. Wybory samorządowe w RL, <http://www.vrk.lt/2011-savivaldybiu-tarybu> (dostęp 18.01.2017).
- Najwyższa Komisja Wyborcza. 2012. Wybory do Sejmu RL, <http://www.vrk.lt/2012-seimo> (dostęp 11.01.2017).
- Najwyższa Komisja Wyborcza. 2015. Wybory samorządowe w RL, <http://www.vrk.lt/2015-savivaldybiu-tarybu> (dostęp 18.01.2017).
- Najwyższa Komisja Wyborcza RL. 2016. Biuletyn informacyjny dla wyborców: 2016 m. spalio 9 d. *Lietuvos Respublikos Seimo Rinkimai*. Wilno, [https://www.vrk.lt/documents/10180/606155/Daugiamandates+inf.+leidinys\\_2016.pdf/5a06d1e3-7fd5-4192-b397-a0531bdd5971](https://www.vrk.lt/documents/10180/606155/Daugiamandates+inf.+leidinys_2016.pdf/5a06d1e3-7fd5-4192-b397-a0531bdd5971) (dostęp 25.05.2022).
- Najwyższa Komisja Wyborcza Republiki Litewskiej. 2016. Wybory do Sejmu RL, <http://www.vrk.lt/2016-seimo> (dostęp 11.01.2017).
- Olechnowicz, A. 2014. *Utracona autonomia*, <http://www.fronda.pl/blogi/czytanki-dawnie-nie-tylko-polacy-na-litwie,40444.html> (dostęp 18.01.2017).
- Platon. 1997. *Państwo.*, tłum. W. Witwicki, Fundacja Nowoczesna Polska, <https://wolnelektury.pl/katalog/lektura/platon-panstwo.html#s12> (dostęp 17.05.2022).
- Samorząd Rejonu Solecznickiego. 2016a. *Dla inwestorów*, <http://salcininkai.lt/pol/Inwestorom/829> (dostęp 18.01.2017).
- Samorząd Rejonu Solecznickiego. 2016b. *Transmisja posiedzeń Rady i frakcji*, [http://transliacijos.salcininkai.lt/video/?tmpl\\_intof\[0\]=index&tmpl\\_name\[0\]=m\\_site\\_index2&tmpl\\_intof\[1\]=middle&tmpl\\_name\[1\]=m\\_news\\_subscr](http://transliacijos.salcininkai.lt/video/?tmpl_intof[0]=index&tmpl_name[0]=m_site_index2&tmpl_intof[1]=middle&tmpl_name[1]=m_news_subscr) (dostęp 18.01.2017).
- Samorząd Rejonu Solecznickiego. 2016c. *Zrealizowane projekty*, <http://salcininkai.lt/lit/Igyvendinti-projektai/656> (dostęp 18.01.2017).
- Słownik Języka Polskiego PWN*. 2012. Wydanie internetowe, <http://sjp.pwn.pl/sjp/lokalny;2566315.html> (dostęp 11.01.2017).

- Statut Związku Polaków na Litwie. *Związek Polaków na Litwie*. 2016, <http://zpl.lt/zpl/statut/> (dostęp 11.01.2017).
- Studien zum ostlichen Europa* 8, s. 153–162.
- Ustawa Republiki Litewskiej o częściowej zmianie i uzupełnieniu Ustawy wyborczej do Sejmu Republiki Litewskiej. 1993. Nr I-99. *Archiwum Sejmu R*, 16.03.1993, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.6DEFA9D1D2EA> (dostęp 11.01.2017).
- Ustawa Republiki Litewskiej o wyborach deputowanych do Rad Samorządowych. 1989. Nr XI-3455 z dnia 7.12.1989. Art. 9, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F3FA540CB924> (dostęp 11.01.2017).
- Ustawa Republiki Litewskiej o wyborach do Rad Samorządowych. 1994. Nr I-532 z dnia 7.07.1994, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.336A4B109EBC> (dostęp 18.01.2017).
- Ustawa Republiki Litewskiej o organizacjach społecznych. 1995. Valstybės žinios, 1998, Nr. 18-400, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.D65FBAE9B378> (dostęp 19.05.2022).
- Ustawa Republiki Litewskiej o zmianie prawa wyborczego do Sejmu. 1996. Valstybės žinios Nr. 62-1467, [http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc\\_l?p\\_id=29196](http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=29196) (dostęp 19.05.2022).
- Włodarska-Frykowska, A. 2016. The Status of the Polish Language in Lithuania. *Interdyscyplinarne Studien zum ostlichen Europa* 8, s. 153–162.



EASTERN REVIEW 2022, T. 11(2)

*Marek Sempach*

 <https://orcid.org/0000-0002-2792-5076>

University of Lodz

Faculty of International and Political Studies, Political Marketing Work Group

e-mail: [marek.sempach@uni.lodz.pl](mailto:marek.sempach@uni.lodz.pl)

## Effective management in modern political parties and campaigns. The application analysis of political management concept in Poland

**Abstract.** Effective management is the key point of each organization's well-functioning, political parties likewise. This article is an attempt to present the importance of the management in politics with particular emphasis on managing the political parties. Essential data for reaching the goal has been taken from literature analysis as well as market observation performed by the author with special attention of international research and Polish marketplace background. Research problem is complemented by comparative analysis of presented concept and polish practice which offers the local conditions identification and good practice recognition in the process of gaining the competitive advantage. An additional value of the text is the pointing out of the fundamental differences and similarities in the area of management between the political and commercial organization.

**Keywords:** Political campaigning, election staff, political marketing, political organization management.



## Istota skutecznego zarządzania nowoczesnymi partiami politycznymi oraz kampaniami wyborczymi w kontekście zastosowania modelu zarządzania politycznego w Polsce

**Streszczenie.** Efektywne zarządzanie stanowi istotny element funkcjonowania każdej organizacji, także tej występującej na rynku politycznym. Niniejszy test stanowi próbę ukazania istoty zagadnienia zarządzania w wymiarze rynku politycznego ze szczególnym uwzględnieniem procesów toczących się w organizacjach, jakimi są współczesne partie polityczne. Dane niezbędne do napisania publikacji stanowią kompilację przeprowadzonych studiów literaturowych oraz obserwacji własnych autora ze szczególnym uwzględnieniem międzynarodowych badań oraz doświadczeń polskich. Uzupełniająca stawiany problem poznawczy analiza komparatystyczna prezentowanego modelu i stosowanych praktyk partii w Polsce umożliwi poznanie lokalnej specyfiki oraz wskazanie najlepszych praktyk w zakresie zarządzania partią, które powinny być realizowane dla osiągnięcia rynkowej przewagi konkurencyjnej. Dodatkową wartością tekstu jest wskazanie różnic i podobieństw występujących w obszarze zarządzania organizacją polityczną i komercyjną.

**Słowa kluczowe:** Kampania wyborcza, sztab wyborczy, marketing polityczny, zarządzanie organizacją polityczną.

### Introduction

Nowadays one of the world's key researchers considering the issue of political management is Jennifer Lees-Marshment whose 2020 publication *Political management. The Dance of Government and Politics* has been the key for this field introducing the concept of Core Areas in political organization management. J. Lees-Marshment is an author of many other publications on political marketing with the special consideration on effective party management. Bit earlier in 2012 another significant book was published as *Routledge Handbook of Political Management* edited by Dennis W. Johnson. This valuable material presented the general overview of the organizing issues in political parties. In 2010 Michael Burton and Daniel Shea published book *Campaign craft; the strategies, tactics and art of political campaign management* which was comprehensive guide for party leaders and campaigners. In 2003 a significant book was published *Winning elections. Political campaign management, strategy and tactics* edited by Ronald A. Faucheux. Publication contains wide resource of practice for party managers. It is worth mentioning that first key publication on management in politics was 1985 book by H.T. Wilson titled *Political management: Redefining the Public sphere*. This work opened scientific discussion on managing the political

organizations from the business perspective. Contrary to international experience, polish research on this field is relatively poor and needs to be improved. Most publications concentrate on public management and public servants efficiency. Nevertheless proper party management on political scene is crucial for winning the elections in the high competitive area of political parties and organisations.

The purpose of this article is to describe the elements of political management performed by modern political parties in the process of gaining the competitive advantage on marketplace. In order to reach the goal the hypothesis has been created that campaigning must not be effective nowadays without appropriate political management. For deeper and wider understanding of scientific problem selected four additional problem questions have been established:

- What organisational activities are requisitioned in effective political management?
- Is political management considerably different than performance acknowledged and carried on business environment?
- What areas of the political management are fundamental in gaining the competitive advantage on the marketplace?
- What are the primary features in party management processes in Poland?

The whole analysis will be performed by current literature overview and the informal conversations with practitioners. Text consists of consecutive content. At first the fundamental goals are pointed and explained. Later characteristic features of the management are identified and considered. Than in next step some essential areas of the political management are recognized and discussed. Finally the conclusions are met and explained. For the purposes of polish parties verification two political organisations have been considered: Law and Justice and Civic Platform. The reason why these parties have been chosen for analysis is they have been two the most popular ones among the voters since 2005, they both created government and were in opposition having successful and unsuccessful campaigns in their political portfolio.

One may say that the goal of the text is not to demonstrate the campaign procedures but pointing out how to manage resources and staff for political party well-being. What is significant, article presents the various aspects of political management not solely during the campaigning right before the election but rather demonstrates the wider approach considering political party existence on the marketplace.

## The principles of management and organisation theories on political marketplace

The verb manage comes from the Italian word *maneggiare* what originally derives from the Latin. English word management was in 18<sup>th</sup> century influenced by French management. (*What is meant...*, 2018) At first in 18<sup>th</sup> century the meaning of verb manage was related with economic background and entrepreneurship's environment. Later it was incorporated to various fields including public management or political organisations (Raczyńska, Krukowski, 2020: 5).

There are many different concepts of management however the purpose of this article is not their overview but rather their response among political parties. Nevertheless for wider understanding of the origins of management one may distinguish the following evolution of management thought (Das, Mishra, 2019: 20):

- Pre-scientific management period (18<sup>th</sup>–19<sup>th</sup> century) contributors (Charles Babbage, James Watt Junior, Henry Robinson Towne);
- Classical theories (late 19<sup>th</sup> early 20<sup>th</sup> century) contributors (Frederick Winslow Taylor – Scientific Management Concept, Henry Fayol – Principles of Management Concept, Max Weber – Bureaucratic model);
- Neo classical theories (first half of the 20<sup>th</sup> century) contributors – George Elton Mayo and his Hawthorne Experiment;
- Modern contemporary theories – which consider an organization as an adaptive system which has to adjust to changes in its environment. An organization is now defined as a structured process in which individuals interact for attaining objectives.

It is regarded that classical concept of H. Fayol may be considered as the pattern for modern management thought and practice. He argued that the process of management as an ongoing managerial cycle involving planning, organizing, directing, co-ordination, and controlling. Fayol's definition has become the helpful background for other researchers and what is significant it may be also incorporated for the requirements of the political party environment.

Additionally, for the general purposes of this article it is worth to mention Harold Koontz who regarded management as the art of getting things done through and with formally organized groups. His vision fits to the selected problem of management in political organisations. Another author worth to be mentioned in this particular area is Peter F. Druckner who argued that managing means multipurpose organ that manages a business and manages managers and manages workers and works (Durga, 2017: 2).

After understanding the general conditioning for management concepts one may provide the characterization of the issue on the field of politics. In accordance to Fayol political management may be defined as planning, organizing, directing, co-ordination, and controlling on political scene. It helps to understand how

political staffer, party officials, politicians or consultants utilize management concepts and tools for planning, reviewing, organizing and leading to achieve organizational goals. (Lees-Marshment, 2020: 14). Political management is not the same what public management is. It focuses on how political practitioners should use management. It is simply about getting things done (Lees-Marshment, 2020: 14). In general, as mentioned above political management is very similar to business management. The procedures and actions are quite alike just the political environment is different from the one met in business. The goals of the political parties and business enterprises are diverse. Parties in democracies struggle for getting power in politics through the elections. On the contrary, companies strive for profits and impressive market share.

In order to understand the value of management in politics, it is advisable to explain the issue of political organizations. In accordance to classic definition, an organization may be defined as a group of people cooperating to achieve certain objectives (Michelčič, 2012: 27). Traditionally, according to H. Leavitt organization consists of four elements (Adamik, Matejun, 2012: 44):

- People (values, qualifications, motivation, relations, predisposition).
- Structure (hierarchy, organisational model).
- Tasks (mission, goals).
- Technology (know how used for reaching the objectives).

Above mentioned elements are available in all organisations including political and business. Nevertheless for the purposes of this article it is important to indicate the political organisations engaged in political management (Lees-Marshment, 2020: 15): political parties, campaign teams, politicians, governmental offices, parliament offices. This text focuses on political parties, presenting the management processes in this organizations. Effective management contributes to competitive advantage and available resources usage.

## **Core Areas Political Management Concept**

Some principles of management and organisation theories were presented above. Here as starting point in order to fulfil the text objectives author has decided to adopt the 2020 Jennifer Lees Marshment's concept of Political Management Core Areas which is the first work on the field of how management should be used for the modern democratic political parties aspirations. Most of previous publications available on the market has been focused on public management and it's effective use by public servants. Unique Jennifer Lees Marshment's concept concentrates on political parties and their internal as well as external environment. It identifies five core areas of management in politics which are indispensable for rewarding market existence. Below the components of the concept will be

presented and then assigned to the contemporary polish political marketplace features.

1. Political planning:
  - a) Understand the mission,
  - b) Set the vision,
  - c) Set organisational goals,
  - d) Create organisational strategy,
  - e) Develop strategic organisational plans,
  - f) Construct lower lever plans,
  - g) Implement plans.
2. Political organising:
  - a) Create and utilise power,
  - b) Organise and connect people,
  - c) Identify need for improvements,
  - d) Enact and manage improvements,
  - e) Facilitate effective internal communication.
3. Political human resources:
  - a) Identify staffing needs,
  - b) Recruit appropriately,
  - c) Train and develop,
  - d) Learn how people work,
  - e) Motivate,
  - f) Encourage excellence.
4. Political leadership:
  - a) Develop skills,
  - b) Be authoritative,
  - c) Be transformational,
  - d) Persuade,
  - e) Collaborate,
  - f) Delegate,
  - g) Adapt.
5. Political reviewing:
  - a) Review organisational progress,
  - b) Encourage individual self-reflection and adherence to norms,
  - c) Conduct or respond to accountability mechanisms,
  - d) Review a specific area,
  - e) Plan and implement post-review improvements.

Each of the above consist of several different activities which now will be presented in the relation to polish contemporary marketplace.

### **Re. 1a. Political planning and understanding the mission**

This is the first part of the whole process strictly related with long term political ideology. It should be performed among the party leaders and founders at the early stage of party existence. Then they rarely change the key ideology to keep the voters loyalty. The political parties they have the easy way to achieve the mission goal as the matter of the fact that their general ideology is created at the stage of their formation. Their founders must have decided what kind of the political idea would be performed on the market. All key decisions must be taken here considering actual trends and voter expectations (Burton, Shea: 2010: 29). In other words, party mission understanding must be always the combination of declared ideology and voter's needs recognition. Political party should not be established without deep market research and potential voters identification being convinced of the legitimacy of its mission. In this area one may say that key polish political parties are not different from the concept presented. They started their mission with their ideology selection for example Law and Justice party (conservatism, family values, centralisation of power), Civic Coalition (liberalism, rule of law, decentralisation). They took it when they were founded in 2001 and still keep this as the part of their mission.

Summary: understanding the mission as the part of the concept is useful and compatible with polish marketplace. No differences were found here.

### **Re. 1b. Political planning and setting the vision**

This is the following activity which may be regarded as the consequence of the foregoing. On the contrary to the mission which should be rather created at the beginning of party existence the vision can be renewed and changed during the crucial transformations within the party. Its purpose is to implement the mission into performance and actions by using the communication tools. Voters should be initially informed on the party's vision that should be clear and concrete. Obviously in order to avoid possible criticism the vision should be explained and presented how it would be achieved. If the vision becomes popular among the society it might be transferred into election slogan. An excellent example of the proper vision was 1997 UK Labours's *The Third Way* which was presented right after Tony Blair was elected as party leader. At first it was pointed by labour leaders, than successfully communicated to electorate. Another smart example of the vision was constructed in USA 2016 by Republican presidential candidate Donald Trump *Make America Great Again*. Considering Poland and this particular issue one may say that it is similarly to the mentioned above. Parties right after the significant transformations declare their new vision related to the future election promises. In 2015 Law and Justice party announced their vision *We can make it* presenting their potential driving force in the process of ruling

the country. Another Polish political party Civic Platform in the similar 2015 created the vision of the *Billions for local governments* which was strictly related with their decentralised model of governing.

Summary: setting the vision as the part of the concept is fully compatible with Polish experiences. No differences were found here.

### **Re. 1c. Political planning and setting organisational goals**

Setting the precise goals is very useful for each political organisation, also the parties. In accordance to reasonable goals it is possible to use the party resources efficiently and more successfully. Goals let the party leaders to know where to focus an effort (Hochschild, Wallace, 2011: 576). They are regarded as the significant issue in effective party management so in the result of this different levels of the party should have their own achievable goals. They should be pointed as short term goals, midterm goals and long term goals all implemented with completion dates. Long term goals are usually related with future position of the party: winning the next election or keeping the stable support to maintain the parliamentary status. Midterm goals concentrate on three months' time and are generally related with legislative activities in parliament or election campaign period. Short term goals are the basic ones usually lasting for the ongoing month as market research order, party leadership meeting or communication policy inaugurating. A lot depends on the situation if the party is approaching the campaign or is within normal parliamentary cycle. Goals in these two periods may differ what is fully understandable. They are set by the party leaders who point them for the diverse levels of their organisations. The more democratic the party is the key decisions are taken rather collegially than individually. Goals concept presented by Lees-Marshment seems to be quite adequate to the developments found in Poland. Key political organisations use same performance in their party organisational life. However it is important to underline that in Poland political parties are more commanding where the leader takes most of the decisions. Role of collegial staff is lower comparing to the Anglo-American parties. In Law and Justice party the organisation goals are taken by party leader and seven people presidium. They set the objectives for all levels of the party. In Civic Platform the major organisation decisions are taken by the leader and thirty five people management. In general the election type is also a significant issue here: parliamentary, local and EU parliament campaigning activities are quite similar in terms of planning and goals. Thus presidential type requires transfer of attention from the party to the individual what makes the process a bit distinct but not contrasting.

Summary: setting the organisational goals as the part of the concept is compatible with Polish experiences. Nevertheless in the process of decision taking the dominant role belongs to party leaders what differs Polish developments from the Anglo-American ones.



---

## **Re. 1d. Political planning and creating the organisational strategy**

Strategy creation stage is naturally the result of the previous party planning activities and its purpose is to achieve the set goals. The key resource required here is market data and party's internal as well as external environment information. In order to avoid strategic errors data must be taken as the result market intelligence ordered from external suppliers. Specialised institution should perform the nationwide research to collect required data for the party. All information concerning electoral moods, trends, voter's political preferences and expectations, competitors and their resources must be acquired. Additionally some data on party's internal and external environment would be convenient – loyalty of co-workers, electoral system expertise, economic situation indicators. SWOT analysis would be very useful here (Johnson, 2012: 75). Benchmark the somebody else's strengths, repair your weaknesses, use all opportunities and avoid the threats outside your organisation. One may say here, the more we know the easier is to create an efficient organisational strategy. Its formation without prior environmental data collection is pointless and means total resources dissipation. In Poland all key political parties understand the importance of proper organizational strategy. They maintain the team of experts who order the research, analyze it and build the strategy as well as campaign plan when required. Law and Justice party after the defeat in 2011 parliamentary elections decided to use market data and analysis. They sent a team to the US conservative think tanks for training which was successfully used later in 2015 (Dąbrowska, 2015: 22). They still keep this on using data for effective planning and governance. The Civic Platform on the contrary has been less successful in this performance. They lost the election in 2015 due to the inappropriate strategy and campaign plan. Today they still seem to be less research oriented than their major market competitor that spends substantial funds for data collection.

Summary: creating the organisational strategy as the part of the concept is fully compatible with polish experiences. No differences were found here. Nevertheless local political parties differ with level of research orientation. Law and Justice is a determined market leader in this area.

## **Re. 1e. Political planning and developing strategic organisational plans**

This particular activity is coherent extension of the previous ones. The general purpose of this is to prepare the application of the plans and tactics processed earlier. The result of this activity should be the final action plan. Such a roadmap created on the current market data information must include the strategy action plan on staffing, communication and events (Jennings, 2013: 6). In polish political marketplace this part of the planning action is also applied by the major parties to construct the roadmap for the actions. As shown above these decisions are taken

by the top level party manageress working closely with party leader. Nevertheless in Lees-Marshment's concept discussed, the action plan should be rather worked out by the external experts hired by the party and later accepted by its leaders. In Poland political parties prefer to build organisational plans on their own instead of hiring external subcontractors what makes the difference. Both major political parties in Poland Law and Justice as well as Civic Platform practice such a performance what naturally differ them from the concept presented.

Summary: developing strategic organisational plans as the part of the concept is compatible with current polish experiences. Key parties practice this. Nevertheless the whole process of action plan creation (contrary to the concept discussed) is performed by the parties itself rather than by external contractors. Party leaders only accept it for further market application. Such a specificity is the result of the general lack of trust between political parties and external contractors.

### **Re. 1f. Political planning and constructing lower lever plans**

Lower level plans are the management activities prepared for all level party staff. Contain the map of actions dedicated for different party members or staff who must be supervised and accounted for their performance. The structure of the party management is relatively simple. All decisions taken at the nationwide level are obligatory for lower local members who are supposed to follow suggestions coming from the party headquarter. Insubordination is definitely disapproved leading to the internal crises and later party's image losses. Lower level plans creation not only means supervision and guidance but rather building the team spirit and loyalty through motivation. Appreciated party member is effective party staff. In Poland party structure contains three stages what is typical for democracies: central, regional (voivodship), local (county). Lower level plans mean transmission of central decisions to voivodship and county structures.

Summary: constructing lower level plans as the part of the concept is fully compatible with polish experiences. No significant differences were found here at all levels of the party organisation.

### **Re. 1g. Political planning and their implementation**

This activity ends the first stage of political party management. Implementation means final application of the above mentioned procedures with proper timing and supervision. It is not easy and in accordance to the practitioners may be regarded as the highest endeavour in whole political planning stage (Lees-Marshment, 2020: 58). Unfortunately even the best managing and planning may be ruined if something unexpected happens – sudden changes in economy, war or terrorist attacks (Burton, Shea, 2010: 30). In such situations all plans may be out of date

what is worth to be considered here. In Polish marketplace the two mentioned political parties Law and Justice and Civic Platform are not different than the concept assumptions. They organise the actions, they use the communication in order to implement the proper planning.

Summary: plan's implementation as the part of the concept is fully compatible with Polish experiences. No significant differences were found here.

### **Re. 2a. Political organising. Creating and utilising power**

The following performance inaugurates the second stage of activities related with organising within Lees-Marshment's political management concept. Political organising is about how to organise, connect people and power (Lees-Marshment, 2020: 70). This point of the concept helps the party managers to understand how to grow their power and use it in practice. In political party power results from the organisation's statute which precisely determines to position of the party leaders and their makings. However they can still grow it in accordance to internal structure changes (new sections and staff) or additional control activities (bureaucracy and audit) (Bolleyer, 2011: 319). In Poland, the Law and Justice or Civic Platform leaders own a solid position what is guaranteed by party statutes. Their power is rather indisputable and local leaders in voivodships and counties are fully subordinated. It is rather the regional feature where party leaders use their power not through the organisational structure but statute records. One may say that it is in accordance to local standards and generally accepted political patterns of behaviour where leaders use statute as effective tool for maintaining the power.

Summary: creating and utilising power as the part of the concept is mostly compatible with Polish experiences. Leader's position and power are guaranteed by party statute rather than structure.

### **Re. 2b. Political organising. Organising and connecting people**

This activity strictly results from the previous and in fact might be treated as the part of this procedure. It touches the issue of people working for the party or within the party. Leader should gain professional people for effective and efficient organization's performance (Bolleyer, 2011: 316). This people might not be the members of the party, they can be hired on the market as the external staff. It is important for the party leaders to create the relation between the party leadership and consultants. The mutual integration is expected here. In Poland two presented political parties (Law and Justice and Civic Platform) build their staff mostly on their party members what is the result of the limited number of professional consultants available on the market and specific trust deficiency between the political marketplace and professionals.

Summary: organising and connecting people as the part of the concept is mostly compatible with polish experiences. However in its organising local parties mainly rely on their party members rather than external consultants.

### **Re. 2c. Political organising. Identifying need for improvements**

Competent party leader must incessantly think on how to improve the organisation. This process requires continuous market observation and ability to further adjustments. In order to achieve this the market intelligence is required. Some data acquired then should be used for implementation of the improvements which might be applied in accordance to the market requirements. Ability for quick adjustment to current market trends is a sign of efficient management and may provide the competitive advantage for organisation. Such performance is much more adequate to business enterprises rather than political ones, however it should be implemented among political parties for increase of manage efficiency. Polish parties presented here (Law and Justice, Civic Platform) try to follow this values but their ability differs. Law and Justice adjusts quicker and relies on market data. Civic Platform is less active it this area. It might the result of the Law and Justice party higher access to the funds required for improving performance (from 2015 party is in government with majority in parliament). Another explanation might be the know-how, deeper data orientation and its use in party management.

Summary: identifying need for improvements as the part of the concept is compatible with polish experiences. Parties differ in the ability to apply this as the result of different market experiences and funds accessibility.

### **Re. 2d. Political organising. Enacting and managing improvements**

Proper enacting and managing belongs to the party's leadership responsibilities. After collection of the potential improvements it is the leader's duty to launch it within the organisation. It may be performed through the formal decisions or leadership recommendations. In order to avoid misunderstandings all information should be transferred to subordinates at the same time with concurrent mapping of selected improvements. The clearer and simple it is it will be better received by subordinate people. Additionally party staff must be properly motivated for the renewed actions. The best idea for motivation is to reward the people after the successful improvement application. Parties have the tendency to introduce the changes before the election campaign or right after the lost elections where party members require the real modification. In Poland the two parties which are considered here do not differ in this particular field.

Summary: enacting and managing improvements as the part of the concept is compatible with polish experiences. Parties do it and generally apply the improvements with the same timing as presented in the concept.

### **Re. 2e. Political organising. Facilitating effective internal communication**

This performance ends the second stage of party management model focused on the organising. Internal party communication makes the staff informed about the current situation within the organisation. All information should be clear and transparent. May be implemented by different forms: emails, newsletters, social media, face to face meetings, phone calls, documents (Jakubiec, 2019: 51). Due to the size of the organisation, the most common form are emails and party newsletters which may be prepared daily, weekly, monthly or quarterly. They are also special issues provided usually prepared for exceptional occasions. Efficient internal communication motivate subordinate for action and allows to forward values. Polish Law and Justice as well as Civic Platform recognize internal communication as the significant part of efficient management. Both parties communicate with their staff mainly through emails and text messages. Law and Justice additionally realises daily messages to party members just to create their certain way of actual events interpretation.

Summary: facilitating effective internal communication as the part of the concept is compatible with polish experiences. Local parties practice it in the similar way as presented in the management concept.

### **Re. 3a. Political human resources. Identifying staffing needs**

This point begins the third part of the political management concept. It considers the value of the human resources in party organisation which requires people with different competences from volunteers, through specialists, party members, campaign leaders and party managers. Volunteers are usually the party beginners who have just started their relation with political party (McNamara, 2012: 36). They can be the party members or people who are just interested in politics looking for experience. They are not paid however they do this as the second job with promise that after future party successes they get benefits (Maisel, Stone, 2014: 434). On contrary the specialists are getting paid and their responsibility is to prepare party's policies in certain fields, for example education or public health. They also order the research and then analyse it for party's strategy purposes. They role is a key for effective party performance. Party members or candidates may also provide action and support for the organisation. In Poland their role is significant as they often replace the specialists who are not many on the

market. Campaign leaders are only hired for campaign period. They should have extraordinary experience in politics, management, marketing and their position is crucial as they take full responsibility for all actions and activities (Walcott, Warshaw, Wayne, 2001: 472). In Poland they are usually the active party members instead of external hired consultants which is the local feature. Party managers are not met in Poland where their role is performed by top level party staff close to party leader. Hiring of the external experts for this position is not practiced.

Summary: identifying staffing needs as the part of the concept is partially compatible with polish experiences. Polish parties (Law and Justice and Civic Platform) are more eager to use party members instead external people. They mostly need volunteers and own party members who serve as specialists.

### **Re. 3b. Political resources. Recruit appropriately**

Recruitment process for the party purposes takes a different perspective (Webb, Mockus, 2003: 527). It is more related with political organisation within the government staff rather than inside the party. Professional staff is relevant in party management process as well as gaining the market competitive advantage. People to be employed in political party should have the dual background: political and business. These competences may be useful in the field of politics as it covers political, economic, business and social environmental factors. Some say that political staff need to have more loyalty over skills to be trustful for their leaders (Fawcett, Oonagh, 2010: 37). In Poland the process of recruitment for the party organisation is relatively rare. As argued above the local parties use the party members or outsourcing mainly in research and communication areas. Traditional recruitment process found in business environment does not happen here.

Summary: recruiting as the part of the concept is generally inconsistent with polish experiences. Polish parties (Law and Justice and Civic Platform) mostly work with their members. External subcontractors are not emerged through recruitment but rather the call for tenders.

### **Re. 3c. Political human resources. Training and development**

Political parties should train their staff to become more competitive on the political environment. The skills must be incessantly improved as the new communication, research methods and technology are under development. Party as the employer should create the relation with its people and offer professional training. In Poland two parties presented here make this performances towards their members, candidates as well as volunteers. Members and candidates are trained mostly in the area of political campaigning and effective communication, volunteers task oriented mainly.

Summary: training and development as the part of the concept is partly compatible with polish experiences. Two major parties train their people but occasionally not systematically as suggested in the concept.

### **Re. 3d. Political human resources. Learning how people work**

This activity basically relies on verification of the staff's work quality. The performance of the people must be learned and analysed. The conclusions should be taken immediately and problem solved carefully. The greatest threat are the conflict inside the working teams which devalue the whole actions. Working conditions, roles and potential benefits are also crucial here (Lees-Marshment, 2020: 135). In Poland this particular issue is not perceived as huge challenge. Political parties (Law and Justice and Civic Platform) have the tendency to treat the people much more task oriented and if they are not successful they are changed. Long term cooperation rarely happens.

Summary: learning how people work is partly compatible with polish experiences. Party leaders expect the spectacular results however they don't really care on people, external ones especially. Party members only are trusted while the others rather not.

### **Re. 3e. Political human resources. Motivating**

Motivation processes are regarded as the most significant part human resources, not only in politics but in all management. Parties usually motivate their people by convincing them being a part of significant work. In case polish of Law and Justice and Civic Platform their party members are motivated by the promotion within the party structure mostly with presence on election lists. Money profits and personal development are not as important here as on business environment.

Summary: motivating is partly compatible with polish experiences. Two parties verified here do not borrow the motivation patterns from business environment. They motivate people by convincing them being the part of the important work or being the future candidates at the same time.

### **Re. 3f. Political human resources. Encouraging the excellence**

This point is strictly related with the motivation as the matter of the fact that only the well-motivated people may be excellent and working efficiently for their organisation. In accordance to this the summary may not be taken here. Nevertheless one may say that human resource's issues are not properly appreciated among polish political parties as Lees-Marshment's concept assumes.



## **Re. 4. Political leadership**

Leadership begins another crucial factor of efficient management in politics. Party leadership is the significant part of successful party existence on the marketplace. The personality of the leader matters the party's political image, market results and management processes naturally. This point presents the expected characteristics of the features which are supposed to be related with leadership. Lees-Marshment's concept recognises here seven areas that should be fulfilled by the party leaders to act properly.

First of them is to develop the skills. As presented before not only the lower party staff is supposed to develop while this is also the case of top party leaders. They should continuously train and develop to see the changing environment and to apply the proper solutions. Many party leaders do not fulfil this because they believe in their intuition and experience. It is worth of mentioning they do not have time for such activities as they lead the organisation with thousands of members being in government at the same time. In Poland the actual leaders of Law and Justice and Civic Platform are having different personalities. Law and Justice leader Jaroslav Kaczynski is not eager to train the leadership skills but he does under the influence of his staff. His opponent from Civic Platform Donald Tusk does it either as the result of the fact that he strongly believes in self-development being a bit closer to the concept presented. It is possibly the result of difference in age and stronger position of Jaroslav Kaczynski on actual political marketplace in Poland.

Another political leadership factor is being authoritative. Determined and strong personality is highly expected in politics (Linde, 2003: 314). Leader's posture should be the result of previous successes not the nomination. Political leaders who were deprived of such a factors were seen as the weak ones. In Poland actually the two leaders keep their strong position in their parties. Both Kaczynski and Tusk rule with iron fist having substantial support of their subordinates. One may say that here in this point they are close to the concept presented and fulfil it.

Next factor expected from the leaders in Lees-Marshment's concept is being transformational with the ability to apply a change and improvements. In Poland Kaczynski and Tusk both have such skills. Kaczynski after several election defeat was able to apply the required change and win the 2015 election. Tusk did the same in 2007 and tries to implement it now for the 2023 parliamentary election purposes.

The following factor of effective leadership is being persuasive. Politicians and party leaders particularly must keep this ability to run and be followed by other people. The leaders of Law and Justice and Civic Platform naturally own this feature and personally win in accordance to this.

Another leadership factor is being collaborative with internal and external environment. This is extremely important for the party leader as it allows to build

coalitions and run the government. Lack of this feature makes the leader weak and impossible to lead the party in the long term. Both Kaczynski and Tusk own this feature however collaboration in politics means concessions which are always kind of problem for ambitious politicians

Sixth factor is to be delegate, having the ability to transfer power to the others. Party leader should work on big things and less important issues ought to be properly delegated. Reasonable people selection is regarded as the key issue here. Polish party leaders as they run the huge organizations must use it. Nevertheless both of them have the tendencies to take decisions in personal way what is quite common among the top level politicians.

Last factor of effective political management is to be adaptive towards the environment – other people, current situation or voters. Lack of this feature makes the party stiff and unfit to the marketplace. Kaczynski and Tusk own this feature as they were in the opposition and government knowing and understanding both perspectives.

Summary: political leadership features are mostly compatible with Polish experiences. Besides the first factor of skills development, both leaders of the two Polish parties may be found close to the concept.

### **Re. 5a. Political reviewing. Review organisational progress**

This activity is related with controlling and self-monitoring procedures. It is the last component of the Lees-Marshment's political management concept. Reviewing must be continuously performed in every organisation to see the ongoing progress. It should always end with guidance and suggestions what might be done better. In accordance to concept discussed, reviewing or self-monitoring consists of five elements. First of them organisational progress review ought to be performed regularly after implementing certain key activities within the party. The best solution to make it done is the survey performed among the party members involved in the action (Lees-Marshment, 2020: 195). Polish two parties presented here have not been doing yet such performance what differs them from the solutions found in concept.

Summary: reviewing or self-monitoring actions are generally not compatible with local Polish experiences. It does not mean that Polish parties avoid reviewing, they do it diversely by random checking the effectiveness of actions performed.

### **Re. 5b. Political reviewing. Encouraging individual self-reflection and adherence to norms**

This activity comes to political organisations from the business environment. In the assumption it relies on creating the self-reflection among the party members and all staffers (Johnson, 2012: 29). This process is possible but requires the above

average engagement and loyalty from the subordinates. In Law and Justice and Civic Platform case such performance is not generally practiced. Parties ask their people for ideas and thoughts but staff is not offering this when not questioned.

Summary: encouraging individual self-reflection and adherence to norms is rather not compatible with local polish experiences. Two parties verified collect data from their staff but it is not the self-reflection procedure.

### **Re. 5c. Political reviewing. Conducting or responding to formal accountability**

In this particular factor quite a lot depends on the legal system and local specific institutions created for party supervision. In Poland these are State Election Commission and 1997 Political Parties Act.

Summary: conducting or responding to formal accountability is compatible with local polish experiences.

### **Re. 5d. Political reviewing. Reviewing a specific area**

This performance should be practiced in order to get additional information on selected area. Usually applied after crucial events where party is engaged for example elections, important legal acts, coalitions, political and image crises. Major tool to achieve this is focused review in accordance with the party is able to objectively review certain matter which is the subject. Due to this activity the organisation may reduce the number of potential errors in future performances (McNamara, 2012: 21). Focused review is applied among the people involved in certain incident however it may not be the instrument to grade or discipline the subordinates. It is rather the activity to get the information on how the things might be improved within the party or other organisation (Hunter, 2003: 191). In Poland Law and Justice party has been using this method of reviewing since 2011 parliamentary campaign, Civic Platform applied this in 2015 after the nationwide election defeat.

Summary: self-reflecting by using focused reviews is fully compatible with current polish experiences.

### **Re. 5e. Political reviewing. Planning and implementing the post review improvements**

Planning and implementing the improvements end the whole cycle of countless actions collected in the Lees-Marshment's concept of political management. This final activity means transition of the review data possessed into action in party's environment. Two polish parties which were presented here have been using

this improvements however with different effectivity. Law and Justice after the parliamentary election defeat in 2011 applied the improvements mostly related with research, strategy and communication. One may say that in accordance to this they managed to change and win in 2015. Civic Platform was not that successful in this particular case. After the defeat in 2015 they applied serious improvements (leadership, strategy and communication) nevertheless they lost again in 2019.

Summary: planning and implementing the post review improvements is compatible with current polish experiences.

## Conclusion

As the result of above mentioned considerations author has formulated the following pictures:

- Contemporary parties are huge organisations which as the business enterprises should be managed in similar way. In accordance to this they become more competitive hiring better staff, building efficient structure, creating precise goals and using the latest technology. In that way they are able to operate efficiently and struggle for market competitive advantage.

- Above mentioned actions clearly confirm the hypothesis assuming that campaigning must not be effective nowadays without appropriate political management. Lack of proper management leads to the party's organisational dysfunctions which result improper campaign tools application and poor available resources usage. As presented, appropriate planning, organising, staffing, leadership and reviewing may lead the party to competitive advantage which is highly demanded among political organisations.

- In order to answer the first research question author decided to explore Lees-Marshment's concept. It indicates five areas – planning, organising, staffing, leadership and reviewing which adequate usage determine effective political management.

- Regarding question two, one may say that management in politics particularly inside the political party is certainly close to solutions found in business. All key areas as planning, organising, staffing, leadership and reviewing might be implemented in both fields. Of course they are some specific areas as HR and volunteers who are rather not met in business in such a scale as in politics where some people are ready to work without financial profits. Additionally the issue of leadership differs where in politics leaders must consider the value of political image and performance which is much more transparent.

- Answering the question three author assumes that following areas are crucial for political management and competitive advantage. These are organising, human resources and leadership. Lack of appropriate organising within the

party makes efficient management not possible. Improper staffing in all levels negatively determines all actions performed by organisation. Poor leadership leads to the strategic errors and inaccuracy as well as depreciates the image of whole organisation. When it comes to political party the image of the leader is directly proportional to its image. Indigent leadership means not only the management errors but also serious image losses what in politics is extremely harmful.

- Regarding question four one may say that two polish parties taken here under consideration are mostly managed in relation to the Lees-Marshment's concept. They plan their political actions and try to organise efficiently having some issues naturally. Human resources might be regarded as the kind of problem as polish parties due to lack of confidence mostly rely on their own party members. Nevertheless external subordinates are mostly employed for research and communication purposes. When it comes to leadership they are pretty close to each other putting aside the skills development issue by Law and Justice in particular. This feature is rather not related with the party organisation but leader's personality. Finally the reviewing issue which is basically similar to the concept presented. Concluding, most differences are concentrated with political organising and political human resources.

- Lees-Marshment's concept is precise tool for effective political management. Its five core areas may be related with most of the contemporary political parties however on democratic marketplaces only. Concept implementation on undemocratic political organisations would not be appropriate as they reject value of equality and pure market competition.

- Management and organisation theories coming from the business environment have properly found themselves on political marketplace and might be applied among polish parties. As presented here, democratic political organisations should definitely use them for better and effective market performance.

## Bibliography

- Adamik, A., Matejun, M. 2012. Organizacja i jej miejsce w otoczeniu, In: A. Zakrzewska-Bielawska (ed.). *Podstawy zarządzania*. Warszawa: Wolters Kluwer, p. 44.
- Bolleyer, N. 2011. New party organization in Western Europe. Party hierarchies, stratarchies and federations. *Party Politics* 18, p. 319. <https://doi.org/10.1177/1354068810382939>
- Burton, M. Shea, D. 2010. *Campaign craft; the strategies, tactics and art of political campaign management*. Westport: Praeger Publishers.
- Das, U., Mishra, A. 2019. *Management Concepts and Practices*, <https://ddceutkal.ac.in/Syllabus/Management-Concepts-Practices.pdf> (accessed 22.08.2022).
- Dąbrowska, A. 2015. Sztaby z żelaza. *Polityka* 27.
- Durga, K. 2017. *Intoduction, meaning and importance of management*, <http://anucde.info/bba1a.pdf> (accessed 22.08.2022).

- Fawcett, P., Oonagh, G. 2010. The United Kingdom. In: C. Eichbaum, R. Shaw (eds.). *Partisan appointees and public servants: an international analysis of the role of the political adviser*. Northampton: Edward Elgar Publishing, p. 37. <https://doi.org/10.4337/9781849803298.00007>
- Hochschild, T., Wallace M. 2011. Three's a crowd? The Nader vote in the 2000 presidential election in US metropolitan areas. *Social Science Journal* 48, p. 576. <https://doi.org/10.1016/j.soscij.2011.03.006>
- Hunter, P. 2003. Using focus groups. A caution. In: R.A. Faucheux (ed.) *Winning elections. Political campaign management, strategy and tactics*. Plymouth: M. Evans & Company, p. 191.
- Jakubiec, M. 2019. The Importance of internal communication for management of the organization. *Organization and Management Series* 134, p. 51. <https://doi.org/10.29119/1641-3466.2019.134.4>
- Jennings, W. 2013. Governing the games: high politics, risk and mega events. *Political Studies Review* 11, p. 6. <https://doi.org/10.1111/1478-9302.12002>
- Johnson, J. 2012. *Political consultants and campaigns. One day to sell*. Boulder: Westview Press.
- Lees-Marshment, J. 2020. *Political management*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003030515>
- Linde, J. 2003. A campaign manager's guide to success: 10 winning tips. In: R.A. Faucheux (ed.). *Winning elections. Political campaign management, strategy and tactics*. Plymouth: M. Evans & Company, p. 314.
- McNamara, M. 2012. *The political campaign desk reference*. Denver: Outskirts Press.
- Maisel, L., Stone, W. 2014. Candidate emergence revisited: the lingering effects of recruitment, ambition and successful prospect among house candidates. *Political Science Quarterly* 129, p. 434. <https://doi.org/10.1002/polq.12217>
- Mihelčič, M. 2012. An extension of Lipovec's definition of organization and the most relevant goal-oriented relationships. *Dynamic Relationships Management Journal* 5, p. 27. <https://doi.org/10.17708/DRMJ.2012.v01n01a02>
- Raczyńska, M., Krukowski, K. 2020. *Zarządzanie w administracji publicznej. Od idealnej biurokracji do zarządzania procesowego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Walcott, C. Warshaw, S. Wayne, S. 2001. The Chief of Staff. *Presidential Studies Quarterly* 31, p. 472. <https://doi.org/10.1111/j.0360-4918.2001.00182.x>
- Webb, C., Mockus, J. 2003. Volunteer recruitment. In: R.A. Faucheux (ed.). *Winning elections. Political campaign management, strategy and tactics*. Plymouth: M. Evans & Company, p. 527.
- What is meant by management*, <https://www.whatishumanresource.com/what-is-management> (accessed 21.08.2020).

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
Wydanie I. W.11106.23.0.C

Ark. wyd. 8,0; ark. druk. 7,75

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 34A  
[www.wydawnictwo.uni.lodz.pl](http://www.wydawnictwo.uni.lodz.pl)  
e-mail: [ksiegarnia@uni.lodz.pl](mailto:ksiegarnia@uni.lodz.pl)  
tel. 42 635 55 77