

PRZEGLĄD EUROPEJSKI

— European Studies Quarterly —

Media, polityka, zwalczanie
dezinformacji

Przywództwo polityczne
w wybranych państwach
europejskich

1

2024



PRZEGLĄD EUROPEJSKI

European Studies Quarterly



Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski

PRZEGLĄD EUROPEJSKI

European Studies Quarterly

Media, politics,
tackling disinformation

Political leadership in selected
European countries

1

2024

PRZEGLĄD EUROPEJSKI

European Studies Quarterly

Media, polityka, zwalczanie
dezinformacji

Przywódstwo polityczne
w wybranych państwach
europejskich

1

2024



Warszawa
2024

RADA NAUKOWA

prof. Małgorzata Ciesielska (Northumbria University Newcastle), prof. dr hab. Zbigniew Czachór (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu), prof. Alexander Galushkin (Academy of the International Agency of Public Security - Geneva), prof. Oscar Garcia Luengo (Uniwersytet w Granadzie), prof. dr hab. Tomasz Grosse (Uniwersytet Warszawski), doc. JUDr. Filip Křepelka (Uniwersytet Masaryka), prof. José Luis Orella Martínez (Universidad CEU San Pablo Madrid), prof. Josef Melchior (Uniwersytet w Wiedniu), prof. Michael Minkenberg (Uniwersytet Viadrina we Frankfurcie nad Odrą), prof. Darko Nadić (Uniwersytet w Belgradzie), prof. Peter Nedergaard (University of Copenhagen), prof. Josep M^a Reniu Vilamala (Uniwersytet w Barcelonie), prof. dr hab. Janusz Ruszkowski (Uniwersytet Szczeciński), prof. Dieter Segert (Uniwersytet w Wiedniu), prof. dr hab. Ewa Stasiak-Jazukiewicz (Uniwersytet Warszawski), prof. dr hab. Stanisław Sulowski (Uniwersytet Warszawski), prof. Jolanta Urbanovic (Uniwersytet Michata Rómera w Wilnie), prof. Alessandro Vitale (Uniwersytet w Mediolanie), prof. dr hab. Tadeusz Wallas (Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu), prof. dr hab. Yaroslav Zhalilo (Narodowy Instytut Studiów Strategicznych w Kijowie), prof. Peter Zervakis (Uniwersytet w Bonn), prof. Ricardo Zugasti (University of Zaragoza), prof. Jan Żukovskis (Uniwersytet Witolda Wielkiego – Vytautas Magnus University w Kownie).

REDAKTOR NACZELNA

prof. UW dr hab. Marta Witkowska
(University of Warsaw, Poland)

ZASTĘPCY REDAKTORA NACZELNEGO

dr hab. Wojciech Lewandowski
(University of Warsaw, Poland)
dr Piotr Pietrzak
(Sofia University "St. Kliment Ohridski", Bulgaria)
dr Kamil Ławniczak
(University of Warsaw, Poland)

SEKRETARZ REDAKCJI

dr Elena Kucheryavaya (University of Warsaw, Poland)

ADRES REDAKCJI

Wydział Nauk Politycznych
i Studiów Międzynarodowych
Uniwersytet Warszawski
ul. Krakowskie Przedmieście 26/28
00-927 Warszawa
e-mail: przeglad.europejski@uw.edu.pl
<https://przegladeuropejski.com.pl/>

PROJEKT OKŁADKI

Anna Gogolewska

ILUSTRACJA NA OKŁADCE

Przemysław Koch/123RF

REDAKTOR PROWADZĄCY

Dorota Dziedzic

REDAKCJA JĘZYKOWA

Svetlana Kucheriava

SKŁAD: Tekanet Tomasz Kasperczyk

DRUK: POZKAL

Edycja papierowa jest wersją pierwotną czasopisma

ISSN 1641-2478
e-ISSN 2657-6023

CZŁONKOWIE REDAKCJI

prof. dr hab. Inna Khovrak (State Tax University, Ukraine)
prof. dr Jaroslav Dvorak (Klaipeda University, Lithuania)
prof. dr Sadržir Karović (University of Travnik,
Bosnia&Herzegovina)
prof. ucz. dr hab. Monika Klimowicz (University of Wrocław,
Poland)
prof. asst. dr Labinot Hajdari (Public International Business
College, Mitrovica, Kosovo)
doc. dr Olena Hrybiuk (International Scientific and
Technical University, National Academy of Educational
Sciences of Ukraine)
dr Magdalena Dobrowolska-Opata (University of Warsaw,
Poland)
dr Miruna Balosin (Babeş-Bolyai University, Cluj-Napoca,
Romania)
mgr Alenka Antloga (The Friends of ERA Association
and The International Association of Constitutional Law,
Slovenia).

SOCIAL MEDIA CONTENT MANAGER

dr Valentina Prudskaya (University of Warsaw, Poland)

OBSŁUGA BAZ INDEKSACYJNYCH

dr Michał Szczegielniak (University of Warsaw, Poland)

ZESPÓŁ WSPARCIA REDAKCJI (JUNIOR COPYWRITERS)

mgr Kaja Wenedy (University of Warsaw, Poland)
mgr Jakub Zajdel (University of Warsaw, Poland)
lic. Zuzanna Bal (University of Warsaw, Poland)

Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego
02-678 Warszawa, ul. Smyczkowa 5/7
wuw@uw.edu.pl
Dział Handlowy: tel. (48 22) 55-31-333
e-mail: dz.handlowy@uw.edu.pl
Księgarnia internetowa: www.wuw.pl

© Copyright by Authors, 2024.
Publication under the Creative Commons Attribution 3.0 PL
(CC BY 3.0 PL) license (full text available at: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/legalcode>)



Ministerstwo
Edukacji i Nauki

Czasopismo dofinansowane ze środków Ministerstwa Edukacji i Nauki:

na podstawie umowy nr RCN/SP/0236/2021/1 z dnia 9.12.2022 w ramach programu „Rozwój czasopism naukowych”, ogłoszonego rozporządzeniem Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 sierpnia 2021 r. w sprawie programu „Rozwój czasopism naukowych” (Dz. U. z 2021 r., poz. 1514).



UNIWERSYTET
WARSZAWSKI



UCZELNIA
BADAWCZA

Czasopismo dofinansowane ze środków programu *Inicjatywa Doskonałości – Uczelnia Badawcza* (IDUB) Uniwersytetu Warszawskiego.

SPIS TREŚCI

Edward MOLENDOWSKI, Kinga NAWRACAJ-GRYGIEL, Marta ULBRYCH • <i>Konkurencyjność technologiczna przetwórstwa przemysłowego krajów Grupy Wyszehradzkiej: główne tendencje w latach 2011–2021</i>	7
Marta JAS-KOZIARKIEWICZ, Julia DOBROWOLSKA • <i>Rekomendacje fact-checkerów dotyczące unijnego systemu zwalczania dezinformacji</i>	27
Viktorii VEREZHAK, Michał ŁUSZCZUK • <i>Równość płci w polityce Unii Europejskiej wobec Arktyki</i>	47
Kerry LONGHURST, Vanessa TINKER • <i>Przylepione czy ugrzęźnięte? Wyzwania związane z przystąpieniem Bośni oraz Mołdawii do UE</i>	67
Katarzyna DOŚPIAŁ-BORYSIK, KRYSZTOF MARAS • <i>Turecki rynek medialny jako przykład „nierównego boiska gry” w ujęciu Stevena Levitsky’ego i Lucana Way’a. Analiza kampanii parlamentarnej i prezydenckiej z 2023 r.</i>	87
Iwona JAKIMOWICZ-PISARSKA • <i>Zuzana Čaputová i jej prezydentura na Słowacji w latach 2019-2024</i>	109
Magdalena DOBROWOLSKA-OPAŁA • <i>Zaangażowanie Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa meczów piłki nożnej – uwagi systematyzujące</i>	121

CONTENTS

Edward MOLENDOWSKI, Kinga NAWRACAJ-GRYGIEL, Marta ULBRYCH • <i>Technological competitiveness of manufacturing of the Visegrad Group countries: main trends in 2011–2021</i>	7
Marta JAS-KOZIARKIEWICZ, Julia DOBROWOLSKA • <i>Recommendations of the fact-checkers regarding the EU's system for tackling disinformation</i>	27
Viktorii VEREZHAK, Michał ŁUSZCZUK • <i>Gender mainstreaming in the EU Arctic policy</i>	47
Kerry LONGHURST, Vanessa TINKER • <i>Sticky or stuck? Challenges of Bosnia's and Moldova's accession into the EU</i>	67
Katarzyna DOŚPIAŁ-BORYSIK, KRYSZTOF MARAS • <i>The Turkish media market as an example of the "uneven playing field" according to Steven Levitsky and Lucan Way. Analysis of the parliamentary and presidential campaigns in 2023</i>	87
Iwona JAKIMOWICZ-PISARSKA • <i>Zuzana Čaputová and her presidency of Slovakia in 2019-2024</i>	109
Magdalena DOBROWOLSKA-OPAŁA • <i>The European Union's involvement in the safety of football matches – systematising remarks</i>	121

Konkurencyjność technologiczna przetwórstwa przemysłowego krajów Grupy Wyszehradzkiej: główne tendencje w latach 2011-2021¹

Edward Molendowski, *WSB University (Dąbrowa Górnicza, Poland)*

E-mail: edward.molendowski@wsb.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0003-0803-1592>

Kinga Nawracaj-Grygiel, *Krakow University of Economics (Cracow, Poland)*

E-mail: nawracak@uek.krakow.pl

<https://orcid.org/0000-0002-6547-6101>

Marta Ulbrych, *Krakow University of Economics (Cracow, Poland)*

E-mail: marta.ulbrych@uek.krakow.pl

<https://orcid.org/0000-0003-3886-371X>

Streszczenie

Celem artykułu jest prezentacja wyników analizy dotyczącej poziomu konkurencyjności technologicznej przetwórstwa przemysłowego gospodarek krajów Grupy Wyszehradzkiej na tle uśrednionych wyników osiąganych przez Unię Europejską w okresie badawczym 2011-2021. Mimo że problematyka konkurencyjności jest szeroko podejmowana w literaturze przedmiotu, nadal istnieje duża luka badawcza obejmująca nowe determinanty wynikające z wyzwań czwartej rewolucji przemysłowej. Artykuł ten jest próbą przynajmniej częściowego uzupełnienia tej luki. W oparciu o studia literatury, zdefiniowano pojęcie konkurencyjności technologicznej oraz jej wymiary, co stanowiło punkt wyjścia do oceny międzynarodowej pozycji konkurencyjnej przetwórstwa przemysłowego gospodarek krajów V4. Badanie zostało przeprowadzone w oparciu o metodę analizy głównych składowych, dzięki której możliwe było opracowanie indeksu konkurencyjności.

¹ Publikacja została dofinansowana z dotacji przyznanej Uniwersytetowi Ekonomicznemu w Krakowie – Projekt nr 075/EEG/2022/POT.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, kraje Grupy Wyszehradzkiej (V4), konkurencyjność technologiczna, przemysł 4.0, przetwórstwo przemysłowe

Technological competitiveness of manufacturing of the Visegrad Group countries: main trends in 2011–2021

Abstract

The aim of the article is to present the results of the analysis regarding the level of technological competitiveness of manufacturing in the V4 countries against the background of the results achieved by the EU during the research period 2011–2021. Even though the issue of competitiveness is widely discussed in the literature, there is still a large research gap regarding new determinants resulting from the challenges of the fourth industrial revolution. This article is an attempt to at least partially fill this gap. The concept of technological competitiveness and its dimensions were defined, which was the starting point for assessing the international competitive position of manufacturing in the V4 economies. Development of manufacturing competitiveness index was conducted based on the principal components analysis method.

Keywords: European Union, Visegrad Group countries (V4), technological competitiveness, industry 4.0, manufacturing

Jednym z kluczowych megatrendów, które kształtują współczesną gospodarkę globalną jest koncepcja *przemysłu 4.0*, odnosząca się do kolejnej fali rewolucji przemysłowej. Nawiązując do paradygmatu techno-ekonomicznego, rewolucje najczęściej rozumie się jako zespół powiązanych ze sobą przełomowych innowacji tworzących istotny zestaw współzależnych technologii (Perez 2009). Charakterystyczną cechą rewolucji technologicznych jest zdolność gospodarki do efektywnego wykorzystania nowych technologii, która obejmuje integrację łańcucha wartości, wprowadzanie nowych modeli biznesowych oraz cyfryzację produktów. Technologie i innowację należy postrzegać jako wynik złożonej relacji między badaniami naukowymi i technologicznymi, rozwojem zdolności produkcyjnych oraz organizacją biznesu i przemysłu (Miozzo, Walsh 2006). Przemiany te uwidaczniają się przede wszystkim w obszarze przetwórstwa przemysłowego, znajdując wyraz w materializacji przemysłu czwartej generacji, ale z czasem zaczną przenikać do innych dziedzin życia społecznego i gospodarczego (Więczorek 2018). Konkurowanie w gospodarce globalnej jest zatem obecnie determinowane możliwościami gospodarki krajowej i jej struktury do transformacji w kierunku tworzenia gospodarki cyfrowej i zwiększania poziomu wykorzystania nowoczesnych technologii.

Nie ulega wątpliwości, że międzynarodowa konkurencyjność krajów Grupy Wyszehradzkiej (V4) będzie zależeć od zdolności przemysłu przetwórczego tych gospodarek do generowania, absorpcji i dyfuzji postępu technicznego. Struktura wytwarzania PKB i zatrudnienia w krajach V4 wciąż bowiem w znaczącym stopniu bazuje na przemyśle przetwórczym.² Przy tym należy podkreślić, że postęp techniczny i rozprzestrzenianie

² Średnio 20% wartości dodanej PKB w 2022 roku było generowane przez przetwórstwo przemysłowe i sektor ten odpowiadał za 21% zatrudnienia (UNIDO 2023).

się innowacji przebiegają w sposób zróżnicowany w ramach poszczególnych sektorów, najszybciej jednak upowszechniają się w przemyśle. Implikuje to zróżnicowanie tempa i poziomu produktywności pomiędzy sektorami (Ulbrych 2016).

Koncepcje teoretyczne międzynarodowej konkurencyjności technologicznej

W kontekście zachodzących zmian w gospodarce globalnej pojawia się problem pomiaru i oceny międzynarodowej konkurencyjności gospodarki, tradycyjnie rozumianej jako zdolność narodu do zarządzania dostępnymi dobrami i umiejętnościami ludzkimi w celu osiągnięcia dobrobytu społecznego (Institute for Management Development 2009). Wydaje się, że określając istotę konkurencyjności należy czerpać z ewolucyjnego spojrzenia na procesy gospodarcze. Konkurencyjność powinna być ujmowana w sposób dynamiczny, przez pryzmat rozwoju dostępnych czynników produkcji, umiejętności wykorzystywania szans związanych z postępem globalizacji oraz zdolności dostosowawczej firm, sektorów i całej gospodarki do zmieniających się warunków otoczenia zewnętrznego (Żmuda, Molendowski 2016). Współcześnie nie ma wątpliwości, że wdrażane innowacje i przeobrażenia strukturalne sprzyjają rozwojowi gospodarczemu i wzrostowi konkurencyjności na poziomie makroekonomicznym (Kowalski, Weresa 2021). Gospodarki, które „mogą szybciej i lepiej produkować, dystrybuować i adaptować wiedzę, mają lepiej wykształconą siłę roboczą, są w stanie osiągnąć wyższe tempo wzrostu gospodarczego oraz zająć lepszą pozycję konkurencyjną” (Łobaziewicz 2008).

Znaczenie innowacji technologicznych dla wzrostu gospodarczego zyskało uznanie już w latach 60. XX wieku, kiedy R. Solow opublikował artykuł, w którym wykazał, że ponad połowa wzrostu produktywności w USA była spowodowana postępow naukowym i inżynierskim, udoskonaleniami przemysłowymi oraz know-how metod zarządzania i organizacji pracy (Gilpin 1975). W tym aspekcie warto także odwołać się do idei paradygmatu technologicznego, która została sformułowana w ramach ekonomii ewolucyjnej, a nawiązuje ona do teorii J. Schumpetera. W myśl tej koncepcji system społeczno-gospodarczy podlega ciągłemu procesowi przemian ewolucyjnych, który przekształca wszystkie jego elementy, a głównym czynnikiem napędzającym przemiany są właśnie nowe technologie (Szost 2015). Różnice w możliwościach technologicznych, jako pozacenowy czynnik warunkujący tempo wzrostu eksportu, a tym samym dynamikę wzrostu gospodarczego, podkreślał także w swoich badaniach Kaldor (1981), następnie zmiany w udziałach rynkowych danego kraju (czy to w wyniku innowacji, czy też naśladownictwa) powiązał ze zmianą technologiczną Fagerberg (1988). Odnosząc się do udziału gospodarki w szeroko rozumianej wymianie gospodarczej kraju należy ponadto rozróżnić międzynarodową pozycję konkurencyjną (konkurencyjność *ex post*, konkurencyjność wynikowa) i międzynarodową zdolność konkurencyjną (konkurencyjność *ex ante*, konkurencyjność czynnikowa), definiowaną jako długofalowa zdolność do sprostania konkurencji międzynarodowej.

Wobec nowych uwarunkowań, takich jak przyspieszenie tempa zmian technologicznych determinujących skuteczne uczestnictwo w procesie globalizacji (Dahlman 2018),

kategoria konkurencyjności technologicznej nabiera znaczenia. Podobnie jednak, jak w odniesieniu do pojęcia międzynarodowej konkurencyjności, w tym przypadku nie wypracowano ogólnie przyjętej definicji. Można jednak przyjąć, że konkurencyjność technologiczna stanowi element konkurencyjności międzynarodowej, a wzrost jej poziomu implikuje jednocześnie wzrost poziomu międzynarodowej konkurencyjności gospodarki.

Pojęcie *konkurencyjności technologicznej* jest najczęściej definiowane w sposób bardzo ogólny jako zdolności do skutecznego konkutowania na rynkach nowych towarów i usług (Fagerberg i in. 2004), czy „długotrwała zdolność do tworzenia wewnętrznych uwarunkowań ekonomicznych sprzyjających szybkiej adaptacji nowej wiedzy i istniejących technologii – ich tworzenia i rozwoju, w celu wzmocnienia własnego potencjału technologicznego” (Wosiek 2019: s. 232; por. Wosiek 2016; Fagerberg i in. 2004). „Źródłami tego potencjału są przede wszystkim innowacje w zakresie technologicznym, wiedza, technologie informacyjno-komunikacyjne oraz infrastruktura transportowa. [...] Wymiernym efektem wzrostu potencjału technologicznego jest zwiększenie udziałów w handlu międzynarodowym – zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym” (Wosiek 2019: s. 232). W tym sensie konkurencyjność technologiczna gospodarek została empirycznie powiązana z większym sukcesem krajowych procesów produkcyjnych oraz wykorzystaniem technologii i działalności B+R (Álvarez-Aros, Bernal-Torres 2021).

Metodyka badawcza oraz selekcja i charakterystyka zmiennych objaśniających

Celem badania prezentowanego w niniejszym artykule jest ocena poziomu konkurencyjności technologicznej przetwórstwa przemysłowego gospodarek krajów V4 na tle Unii Europejskiej (UE). Zostało ono przeprowadzone przy użyciu metody analizy głównych składowych (PCA – *Principal Component Analysis*). Metoda ta pozwala na przekształcenie wielowymiarowych danych w dane o niższych wymiarach przy minimalnej utracie informacji dotyczących oryginalnych zmiennych i umożliwia wskazanie istnienia spójnych wzorców między poddanymi badaniu obiektami (Ding, He 2004; Feng i in. 2014). Zmienne są normalizowane, a następnie struktura danych jest upraszczana. Agregacji danych dokonuje się poprzez pogrupowanie silnie skorelowanych zmiennych – odrzuca się bowiem kierunki główne, dla których dane mają małą wariancję. W wyniku badania powstają nowe, nieskorelowane zmienne – główne składowe (Szttemberg-Lewandowska 2017). Składowe te są następnie porządkowane według kryterium wyjaśnianie przez niezmienności (Wnorowski 2011; Abdi i in. 2013).

Co istotne dla celu prezentowanego badania, obliczono także wskaźnik konkurencyjności, dzięki któremu porównano poziom konkurencyjności technologicznej gospodarek krajów V4 na tle wyników osiągniętych przez pozostałe kraje UE. Wskaźnik ten pozwala na obserwację trendów rozwojowych w czasie oraz porównanie poziomu konkurencyjności wybranych krajów (Kurek i in. 2022), co pozwala na uchwycenie ujęcia statycznego oraz dynamicznego (Żmuda, Molendowski 2016). W celu opracowania indeksu wartości składowej głównej każdego przypadku – gospodarki zostały poddane normalizacji. Głównym celem tego rodzaju transformacji było doprowadzenie cech o różnych miarach do ich porównywalności (Borys 1980). W toku

analizy literatury przedmiotu zdecydowano się na wybór unitaryzacji zerowej. Dzięki zastosowaniu tej metody zapewniono równość długości przedziałów zmienności wartości indeksu (od 0 do 1), a im wyższa wartość indeksu tym wyższy poziom konkurencyjności (Jarocka 2015).

W oparciu o przegląd literatury (Fagerberg 1987; Yglesias 2003; Drabińska 2012; Ha-verkort, Zimmermann 2017; Siuta-Tokarska 2017; Kamble i in. 2018; Nhamo i in. 2020; Dou i in. 2021) dokonano systematyzacji głównych zmiennych objaśniających (Tabela 1), które warunkują poziom konkurencyjności technologicznej przetwórstwa przemysłowego.

Tabela 1. Wybrane zmienne objaśniające poziom konkurencyjności technologicznej przetwórstwa przemysłowego.

Wymiary konkurencyjności	Wskaźnik	Skrót	Źródło danych
Zdolność produkcyjna i eksportowa	Wartość dodana w przetwórstwie przemysłowym sektora średniej i wysokiej technologii jako % wartości dodanej przetwórstwa przemysłowego	MHVash	UNIDO
	Wartość dodana w przetwórstwie przemysłowym <i>per capita</i> (USD)	MVApc	UNIDO
	Eksport przetwórstwa przemysłowego średniej i wysokiej technologii jako % całkowitego eksportu przetwórstwa przemysłowego	MHXsh	UNIDO
	Realna produktywność pracy w przemyśle przetwórczym na osobę zatrudnioną (t/t-1)	MRPpc	Eurostat 1
Kapitał ludzki	Personel sektora badań i rozwoju (B+R) jako % ludności aktywnej zawodowo	RDEvol	Eurostat 2
	Udział zatrudnienia w przemyśle wysokich i średnio-wysokich technologii w całkowitym zatrudnieniu	EMHsh	Eurostat 3
	Udział zatrudnienia specjalistów ICT w całkowitym zatrudnieniu	ICTEsh	Eurostat 4
Infrastruktura badawczo-rozwojowa	Wydatki na badania i rozwój jako % PKB	RDEsh	Eurostat 5
	Zgłoszenia patentowe (na milion mieszkańców)	PAvol	Eurostat 6
	Łączne wydatki sektora rządowego i samorządowego na wykształcenie wyższe	EEsh	Eurostat 7

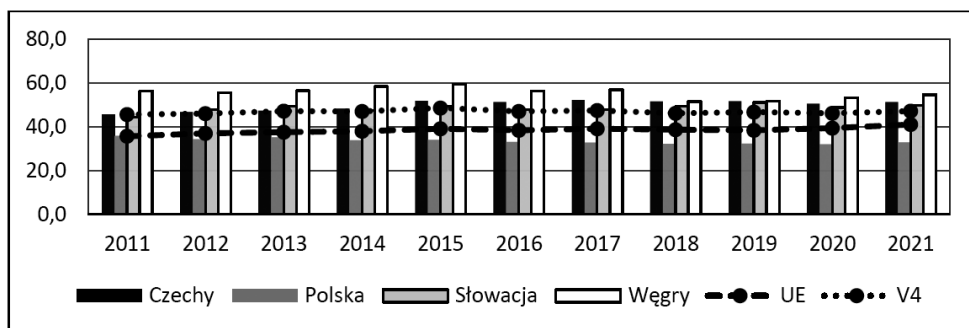
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: UNIDO (2023), *Competitive Industrial Performance Index (CIP)*; Eurostat 1 (2023), [NAMA_10_LP_A21] *Labour productivity and unit labour costs at industry level*; Eurostat 2 (2023), [SDG_09_30] *R&D personnel by sector*; Eurostat 3 (2023), [SDG_09_20] *Employment in high- and medium-high technology manufacturing and knowledge-intensive services sector*; Eurostat 4 (2023), [IISOC_SKS_ITSPT] *Employed ICT specialists*; Eurostat 5 (2023), [SDG_09_10] *Gross domestic expenditure on R&D by sector*; Eurostat 6 (2023), [SDG_09_40] *Patent applications to the European Patent Office by applicants' / inventors' country of residence*; Eurostat 7 (2023), [GOV_10A_EXPI] *General government expenditure by function (COFOG)*.

Do oceny gospodarek V4 w tym zakresie wybrano wskaźniki opisujące trzy obszary, tj. zdolność produkcyjną i eksportową, kapitał ludzki oraz infrastrukturę badawczo-rozwo-

ją. Nie wyczerpuje to oczywiście badanego problemu, a jest jedynie głosem w dyskusji na temat operacyjnego podejścia do zjawiska konkurencyjności technologicznej produkcji przemysłowej. Z uwagi na dostępność porównywananych danych za okres badawczy przyjęto lata 2011–2021.

Wartości dla zmiennych opisujących pierwszy wymiar, czyli zdolność produkcyjną i eksportową przedstawiono na rysunkach 1–4. Analizując dane zagregowane na *Rysunku 1* można zauważyć, że udział przetwórstwa przemysłowego średnich i wysokich technologii (MHVAsh) w gospodarkach V4 w badanym okresie stanowił 46,9% wartości dodanej przetwórstwa przemysłowego, podczas gdy średnia dla UE wyniosła 38,4%. Największy odsetek wartości dodanej przemysłu przetwórczego wygenerowało przetwórstwo przemysłowe średnich i wysokich technologii na Węgrzech (55,5%), a najmniej – w Polsce (33,5%). Polska i Węgry były tymi spośród krajów V4, które pogorszyły swoje wyniki na końcu okresu badawczego w porównaniu w rokiem początkowym – MHVAsh spadł bowiem w Polsce o 3 p.p., a na Węgrzech – o 1,8 p.p. Wynik dla całej poddanej badaniu grupy V4 poprawił się jedynie o 1,5 p.p (z 45,6% do 47,1%), podczas gdy średni wzrost dla całej UE wyniósł 5,4 p.p (z 35,7% do 41,1%). Największą zmianę (o 5,5 p.p.), zanotowano w Czechach (z 45,7% do 51,3%).

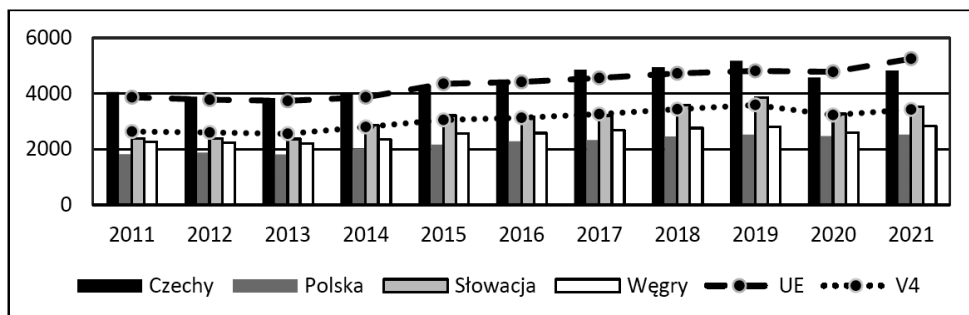
Rysunek 1. Wartość dodana przetwórstwa przemysłowego średnich i wysokich technologii jako % całkowitej wartości dodanej przetwórstwa przemysłowego (MHVAsh) w gospodarkach krajów V4 na tle UE w latach 2011–2021.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNIDO (2023).

Kształtowanie się wskaźnika wartości dodanej przetwórstwa przemysłowego per capita (MVApc) w latach 2011–2021 zilustrowano na *Rysunku 2*. Gospodarki krajów V4 w badanym okresie zanotowały niższy średni poziom MVApc, aniżeli inne kraje UE. Wyniósł on bowiem 3066 USD, podczas gdy średnia dla całej UE to 4380 USD. Wartość tego wskaźnika również bardziej dynamicznie rosta w UE – wzrost o 36%, podczas gdy dla V4 było to 30%. Średnio najwyższą MVApc odnotowano w Czechach (4444 USD), a najniższą – w Polsce (2208 USD). Najbardziej dynamiczny wzrost (o 47%) zaobserwowano na Słowacji, a najniższy – na Węgrzech (25%).

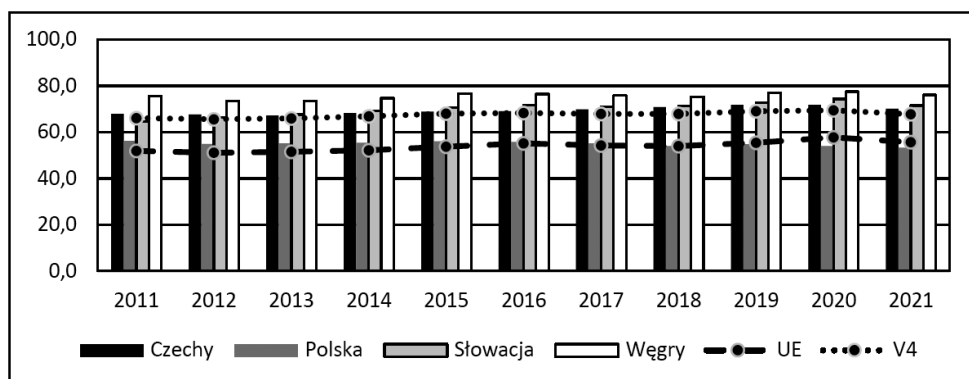
Rysunek 2. Wartość dodana przetwórstwa przemysłowego *per capita* (MVApc) w gospodarkach krajów V4 na tle UE w latach 2011–2021.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNIDO (2023).

Średnia wartość eksportu przetwórstwa przemysłowego średnich i wysokich technologii w gospodarkach krajów V4 w okresie 2011–2021 stanowiła 67,7% ich całkowitego eksportu, podczas gdy średni udział dla UE wyniósł 53,9% (Rysunek 3). Swoją wynik w tym zakresie najbardziej poprawiła Słowacja – wzrost o 6,9 p.p. (z 64,7% do 71,6%). Polska była jedynym krajem, gdzie MHXs spadł o 1,5 p.p. (z 56,2% w 2011 do 53,4% w 2021 roku). Węgry w badanym okresie odnotowały średnio najwyższą wartość tego wskaźnika (75,7%), najniższą wartość odnotowała Polska (55%). Warto zauważyć, że średnia wartość tego wskaźnika dla każdego kraju V4 była wyższa od średniej dla UE.

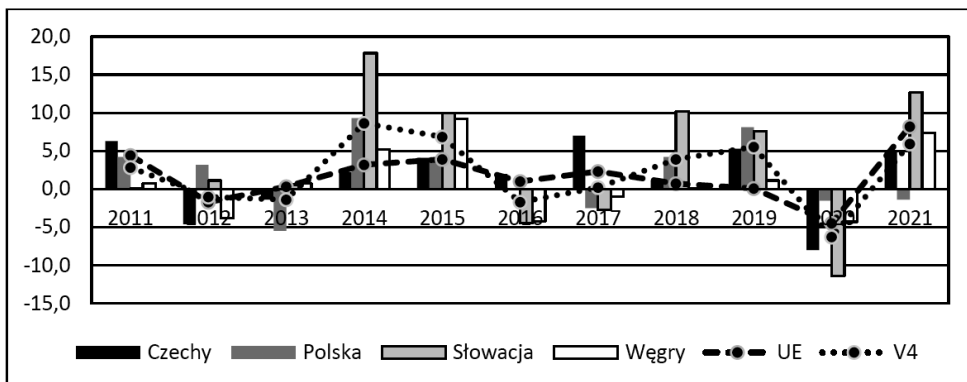
Rysunek 3. Eksport przetwórstwa przemysłowego średniej i wysokiej technologii jako % całkowitego eksportu (MHXsh) gospodarek krajów V4 na tle UE w latach 2011–2021 (%).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UNIDO (2023).

Realna wydajność pracy w przemyśle przetwórczym w przeliczeniu jednego zatrudnionego (MRPpc) wzrosła w badanych gospodarkach średniorocznie o 2,1%, a w UE – o 1,6% (Rysunek 4).

Rysunek 4. Realna wydajność pracy w przetwórstwie przemysłowym na jednego zatrudnionego (MRPpc) w gospodarkach krajów V4 na tle UE w latach 2011–2021 (t/t-1).

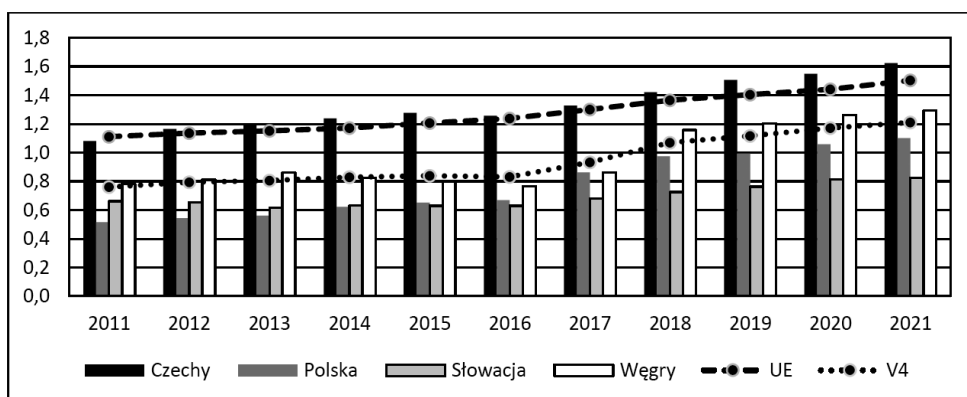


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat 1 (2023).

Wartość wskaźnika MRPpc zmieniała się najbardziej dynamicznie na Słowacji i wzrosła w badanym okresie średniorocznie o 3,8%. Wynik dla Polski był również wyższy niż średnia dla gospodarek V4 i UE, ponieważ wartość MRPpc wzrosła w badanym okresie rocznie średnio o 2%. Czechy znalazły się poniżej średniej dla V4 z wynikiem 1,7%, a najmniejszy wzrost zaobserwowano na Węgrzech – 1% (był to jedyny wynik wśród badanych gospodarek niższy niż średnia dla całej UE).

Drugi obszar opisujący konkurencyjność technologiczną przetwórstwa przemysłowego bazuje na zmiennych, których przebieg w badanym okresie przedstawiono na rysunkach 5–7.

Rysunek 5. Personel sektora badań i rozwoju jako % ludności aktywnej zawodowo (RDEvol) w gospodarkach krajów V4 na tle UE w latach 2011–2021.

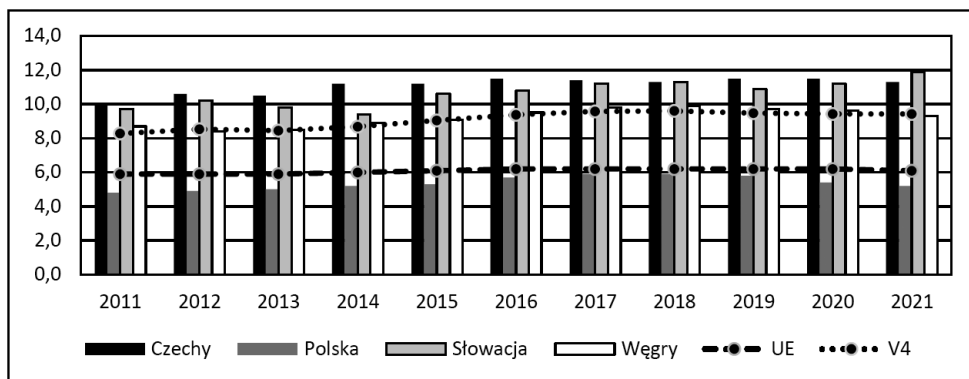


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat 2 (2023).

W latach 2011–2021 odsetek personelu pracującego w sektorze badań i rozwoju (RDEvol) w gospodarkach V4 wyniósł średnio 0,9%, co jest wynikiem niższym niż średnia dla UE o 0,4 p.p. (Rysunek 5). Jednak dynamika wzrostu wartości tego wskaźnika dla wszystkich krajów V4 była wyższa niż średnia dla UE i wyniosła odpowiednio 59% oraz 35%. RDEvol wzrósł w gospodarkach krajów V4 z 0,8% do 1,2%, a w UE zwiększył się z 1,1% do 1,5%. Wynik wyższy niż unijna średnia udało się osiągnąć jedynie Czechom. Jeśli chodzi o pozostałe kraje V4, to najniższy odsetek w badanym okresie zanotowano na Słowacji (średnio 0,7%). Najbardziej dynamiczny wzrost nastąpił w Polsce (poprawa z 0,5% do 1,1%), a swój wynik w najmniejszym stopniu poprawiła Słowacja (o 0,1 p.p.).

W badanym okresie gospodarki V4 zatrudniały średnio większy odsetek aktywnych zawodowo w przemyśle wysokich i średniowysokich technologii (EMHsh) niż wszystkie kraje UE (Rysunek 6). Stanowił on 9,1% w gospodarkach V4, podczas gdy średnia dla UE wyniosła 6,1%. Gospodarki V4 poprawiły też swój wynik na koniec okresu badawczego o 1,1 p.p. (z 8,3% do 9,4%), podczas gdy dla całej UE wzrósł on jedynie o 0,2 p.p. Średnio w całym okresie najwięcej zatrudnionych w przemyśle wysokich i średniowysokich technologii było w Czechach (11,1%) i na Słowacji (10,6%). Najmniejszy zaś odsetek był w Polsce 6,1%. Swój wynik największym zakresem poprawiła Słowacja (o 2,2 p.p.), a w najmniejszym – Polska (o 0,4 p.p.).

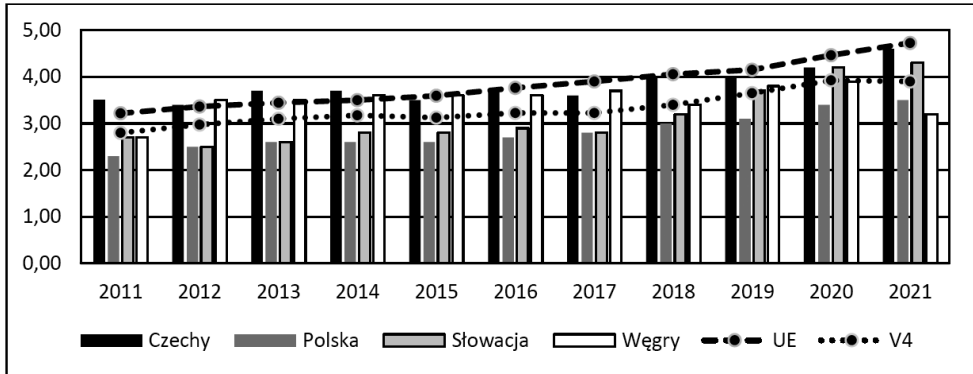
Rysunek 6. Udział zatrudnienia w przemyśle wysokich i średniowysokich technologii (EMHsh) w całkowitym zatrudnieniu w gospodarkach krajów V4 na tle UE w latach 2011–2021.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat 3 (2023).

Udział zatrudnienia specjalistów ITC w całkowitym zatrudnieniu (ICTEsh) w gospodarkach V4 wyniósł średnio 3,3%, podczas gdy dla UE średni wynik to 3,8%. Najbardziej dynamicznie wartość wskaźnika wzrosła na Słowacji (o 1,6 p.p.), a najmniej – na Węgrzech (0,5 p.p.). W porównaniu z rokiem 2011, zatrudnienie specjalistów ICT w 2021 wzrosło w krajach V4 o 1,1 p.p., natomiast dla UE wzrost ten był większy – 1,5 p.p. (Rysunek 7).

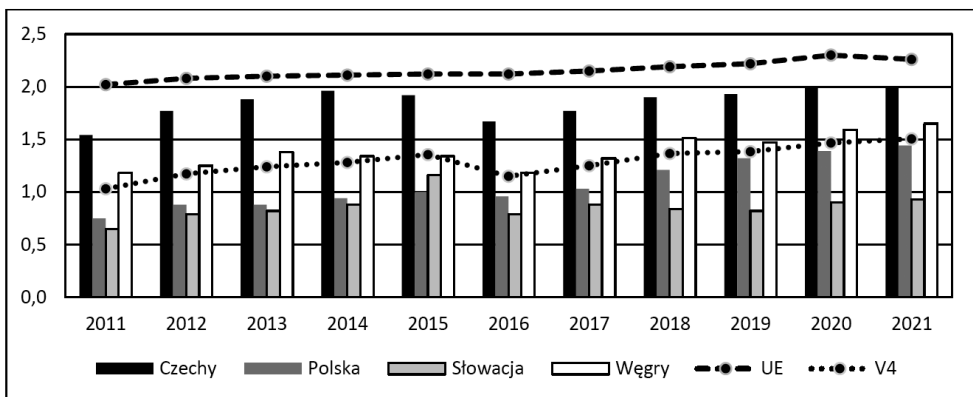
Rysunek 7. Udział zatrudnienia specjalistów ITC w całkowitym zatrudnieniu (ICTesh) w gospodarkach krajów V4 na tle UE w latach 2011–2021 (%).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat 4 (2023).

Zmienne opisujące trzeci wymiar konkurencyjności technologicznej, tj. infrastrukturę badawczo-rozwojową, przedstawiono na rysunkach 8–10. Na podstawie danych zilustrowanych na *Rysunku 8* należy stwierdzić, że wydatki na badania i rozwój, mierzone jako procent PKB, były we wszystkich gospodarkach V4 (1,3%) niższe niż średni wynik dla UE (2,2%) w całym badanym okresie. Do unijnego poziomu zbliżyły się jedynie Czechy ze średnim wynikiem 1,8%. Najniższy poziom RDEsh zaobserwowano na Słowacji – 0,9%. Największą poprawę zaobserwowano w Polsce, wydatki wzrosły o 0,7 p.p. z 0,8% PKB do 1,4% PKB. Najmniejsza dynamika wzrostu wystąpiła na Słowacji – średnio 0,3 p.p.

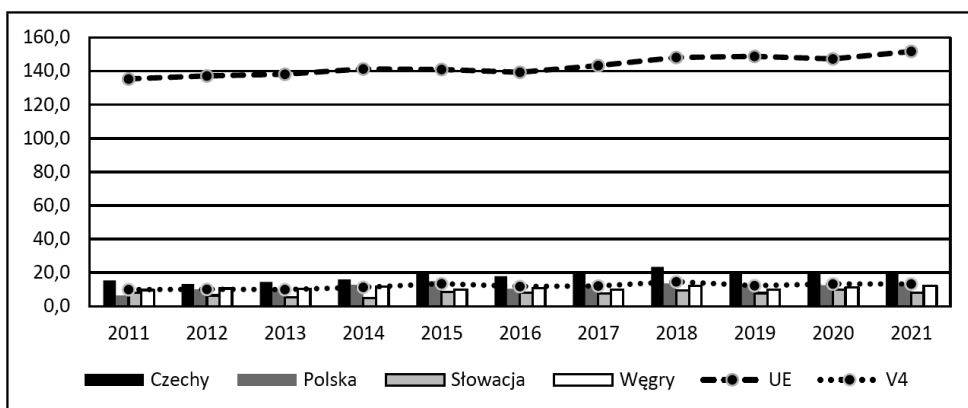
Rysunek 8. Wydatki na badania i rozwój jako % PKB (RDEsh) w gospodarkach krajów V4 na tle UE w latach 2011–2021.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat 5 (2023).

Na Rysunku 9 zaprezentowano kształtowanie się poziomu zgłoszeń patentowych (PAvol) w gospodarkach V4 na tle UE. Wskaźnik ten obliczany jest na podstawie liczby zgłoszeń według kraju pochodzenia innowatora, która następnie dzielona jest przez milion mieszkańców.

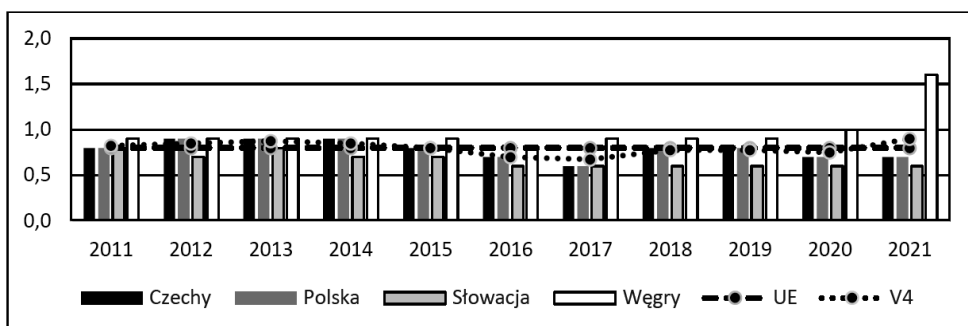
Rysunek 9. Zgłoszenia patentowe w gospodarkach krajów na milion mieszkańców (PAvol) w gospodarkach krajów V4 na tle UE w latach 2011–2021.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat 6 (2023).

W badanym okresie widoczna jest wyraźna różnica między wynikiem dla V4 a gospodarkami UE. Średnia liczba zgłoszeń patentowych w gospodarkach V4 wyniosła tylko 12, podczas gdy w UE było to 142,9. Średnio najwięcej zgłoszeń odnotowano w Czechach (17,9), następnie w Polsce i na Węgrzech – odpowiednio 11,7 i 10,7. Najmniej było ich na Słowacji – 7,6. W krajach V4 liczba zgłoszeń patentowych w okresie badawczym 2011–2021 wzrosła, największą poprawę zauważono w Polsce, a najmniejszą na Węgrzech (Rysunek 9).

Rysunek 10. Łączne wydatki sektora rządowego i samorządowego na edukację wyższą jako % PKB (EEsh) w gospodarkach krajów V4 na tle UE w latach 2011–2021.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostat 7 (2023).

Poziom łącznych wydatków na edukację poniesionych przez sektor rządowy i samorządowy (EEsh) w krajach V4 był średnio podobny jak w UE i stanowił 0,8% PKB (*Rysunek 10*). Wynik powyżej średniej zarejestrowały jedynie Węgry, które w efekcie skokowego wzrostu wydatków w 2021 roku, zanotowały średni wyniki 1% PKB. Wzrost ten warunkowany był nowelizacją ustawy o finansowaniu szkolnictwa wyższego, gdyż wcześniejsza pomoc została uzupełniona o wsparcie badań naukowych i twórczości artystycznej oraz wsparcie oparte o osiągnięte wyniki (European Commission 2023). Najniższy odsetek nakładów (średnio 0,7% PKB) zaobserwowano na Słowacji, nieco wyższy – w Polsce i Czechach (0,8% PKB).

Wyniki badania i dyskusja

W efekcie badania przeprowadzonego metodą analizy PCA wygenerowano dziesięć składowych głównych, odpowiadających dziesięciu zmiennym wskazanym w *Tabeli 1*. Obliczone dla składowych miary – odchylenie standardowe, proporcję wariancji oraz skumulowaną wariancję przedstawiono w *Tabeli 2*.

Tabela 2. Analiza składowych głównych

Numer składowej głównej	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Odchylenie standardowe	2.1051	1.3713	1.1100	0.9161	0.6944	0.6639	0.5611	0.3748	0.3423	0.2961
Proporcja wariancji	0.4446	0.1887	0.1236	0.0842	0.0484	0.0442	0.0316	0.0141	0.0118	0.0088
Skumulowana wariancja	0.4446	0.6333	0.7570	0.8412	0.8895	0.9338	0.9654	0.9794	0.9912	1.0000

Źródło: Obliczenia własne autorów.

Analiza danych zawartych w *Tabeli 2* pozwala stwierdzić, że istnieje prawidłowa, malejąca tendencja wariancji, która dla każdej kolejnej składowej głównej jest mniejsza, a także, że trzy pierwsze składowe główne zawierają 75,7% informacji o oryginalnych zmiennych, a pierwsza składowa wyjaśnia około 45% całej zmienności. W efekcie, w *Tabeli 3* przedstawiono wartości ładunków czynnikowych dla trzech pierwszych składowych głównych. Wartości ładunków czynnikowych dla poszczególnych składowych określają korelację między daną zmienną a składowymi głównymi (Czopek 2013).

Wartości ładunków czynnikowych dla pierwszej składowej głównej wskazują, że kraje osiągające wysoki wynik zgodnie w pierwszą składową główną maksymalizują wyniki osiągnięte we wszystkich wymiarach konkurencyjności, tj. zdolności produkcyjnej

i eksportowej, kapitału ludzkiego, a także infrastruktury badawczo-rozwojowej. Zgodnie z drugą składową główną, kraje różnicowane są ze względu na wysokie wyniki w obszarze zdolności produkcyjnej, jednak niskie w obszarze infrastruktury badawczo-rozwojowej i kapitału ludzkiego. Z kolei, gospodarki maksymalizujące wynik według trzeciej składowej głównej, osiągają niskie rezultaty w obszarze infrastruktury badawczo-rozwojowej. Wyniki osiągane w obszarze kapitału ludzkiego nie wpływają znacząco na ostateczną pozycję, a w zakresie zdolności produkcyjnej i eksportowej charakteryzują się wysokim poziomem realnej wydajności w przetwórstwie przemysłowym.

Wyniki dla pierwszej składowej głównej stanowiły podstawę obliczenia wartości indeksu konkurencyjności technologicznej.

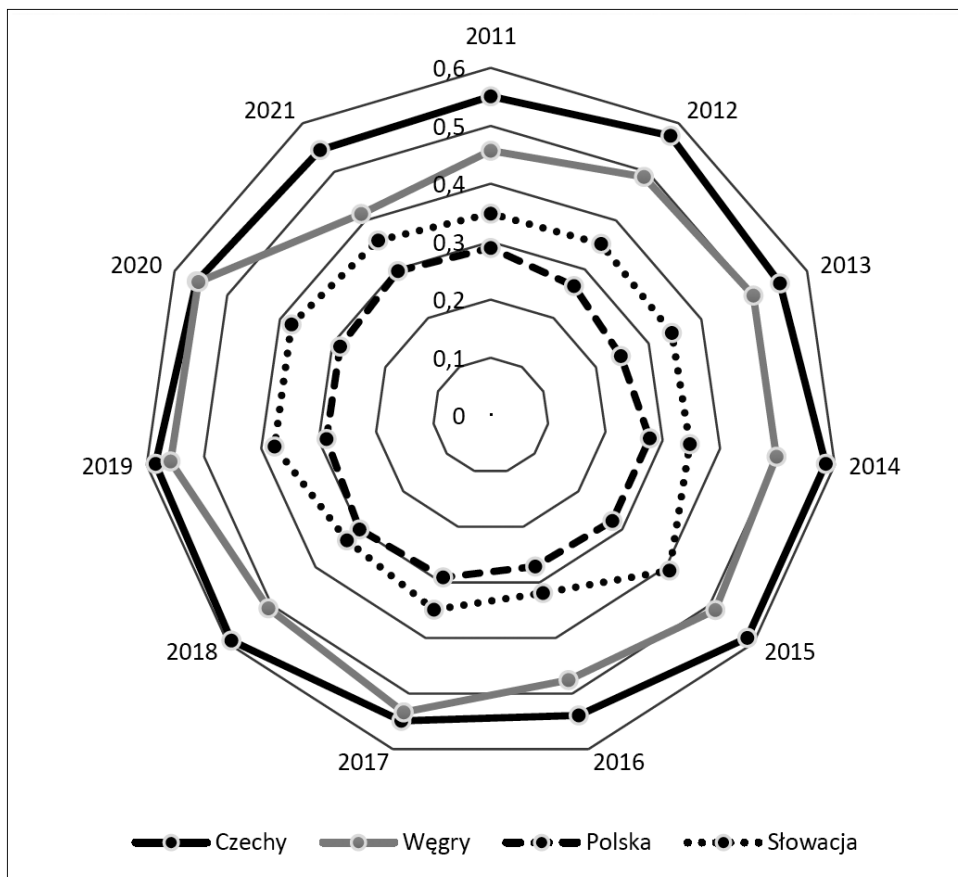
Tabela 3. Wartości ładunków czynnikowych

Wymiar konkurencyjności	Wskaźnik	Składowa główna		
		1	2	3
Zdolność produkcyjna i eksportowa	MHVash	0,3692	0,3727	0,0041
	MVApc	0,2599	0,5130	-0,0728
	MHXsh	0,0209	0,0319	0,7279
	MRPpc	0,3068	0,0454	0,4849
Kapitał ludzki	RDEvol	0,4163	-0,1680	0,0010
	EMHsh	0,1219	0,5672	-0,2260
	ICTEsh	0,3683	-0,2766	0,0875
Infrastruktura badawczo-rozwojowa	RDEsh	0,4273	-0,0840	-0,1915
	PAvol	0,4127	-0,2308	-0,0298
	Eesh	0,1573	-0,3288	-0,3654

Źródło: Obliczenia własne autorów.

Analizując dane przedstawione na *Rysunku 11*, można zauważyć, że spośród gospodarek krajów V4 najniższą konkurencyjnością technologiczną w całym badanym okresie charakteryzowała się Polska (średnia wartość indeksu wyniosła 0,28). Najwyższy poziom indeksu zanotowano w Czechach (średnio wyniósł on 0,56). Na drugiej pozycji uplasowały się Węgry ze średnim wynikiem 0,50, a na trzecim miejscu Słowacja ze średnią wartością wskaźnika 0,36. W badanym okresie swój wynik poprawiła Słowacja i Polska, a nieznaczny spadek wartości indeksu zaobserwowano w przypadku Węgier i Czech.

Rysunek 11. Wartość syntetycznego wskaźnika konkurencyjności technologicznej gospodarek krajów V4 w latach 2011–2021.

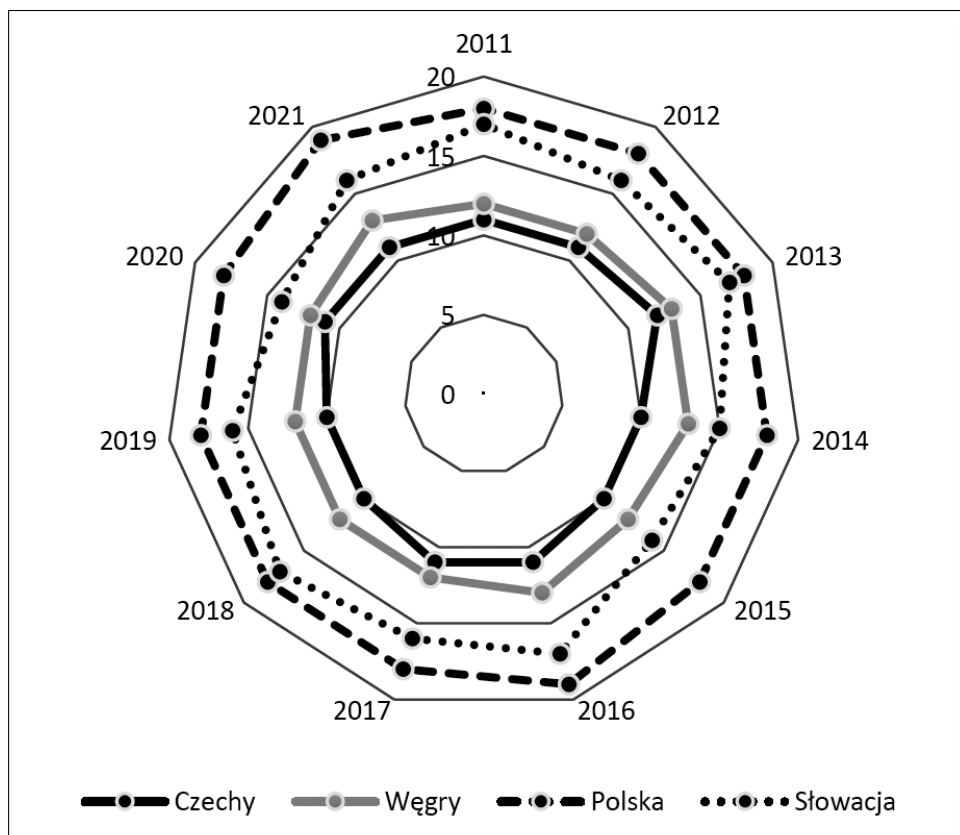


Źródło: Opracowanie własne autorów.

Dalej, na *Rysunku 12* zaprezentowano miejsca jakie zajmowały gospodarki krajów V4 w rankingu wszystkich krajów członkowskich UE.

Wśród gospodarek krajów V4 najwyższą pozycję w badanym okresie zajmowały Czechy, które uplasowały się średnio na 11 miejscu spośród wszystkich krajów UE. Tuż za Czechami były Węgry, średnio na 12 miejscu. Polska zajęła ostatnie miejsce wśród krajów V4 i 18 spośród wszystkich państw członkowskich UE, a na 16 miejscu znalazła się Słowacja. Swoją wynik w rankingu konkurencyjności technologicznej w badanym okresie poprawiła jedynie Słowacja (awans o 1 miejsce), pozycja Czech pozostała bez zmian w 2021 roku w porównaniu do początku okresu badawczego. Polska i Węgry odnotowały spadek o jedną pozycję.

Rysunek 12. Pozycja gospodarek krajów V4 w rankingu konkurencyjności technologicznej w latach 2011–2021.



Źródło: Opracowanie własne autorów.

Podsumowanie

Uwzględniając znaczenie produkcji przemysłowej w gospodarkach krajów V4, nie ulega wątpliwości, że ich międzynarodowa konkurencyjność zależy od zdolności przemysłu przetwórczego tych gospodarek do generowania, absorpcji i dyfuzji postępu technicznego. W niniejszym artykule podjęto próbę usystematyzowania pojęcia konkurencyjności technologicznej, zaproponowano ujęcie jej za pomocą trzech wymiarów: zdolności produkcyjnej i eksportowej, kapitału ludzkiego oraz infrastruktury badawczo-rozwojowej. Do wymienionych wymiarów zaproponowano łącznie 10 zmiennych, pozwalających zmierzyć potencjał i poziom zaawansowania analizowanych gospodarek. Następnie, na podstawie badań przeprowadzonych w oparciu o metodę PCA obliczono indeks konkurencyjności technologicznej gospodarek V4 na tle UE w okresie badawczym 2011–2021. Z przeprowadzonego badania wynika, że poziom konkurencyjności technologicznej gospodarek V4 był relatywnie niski. Na

najwyższym, 11. miejscu uplasowały się Czechy, następnie na 12. miejscu znalazły się Węgry, na 16. Słowacja, a Polska znalazła się dopiero na 18. miejscu. Wyniki przeprowadzonej analizy wskazują bowiem, że gospodarki V4, mimo relatywnie wysokich wartości zmiennych w wymiarze zdolności produkcyjnej i eksportowej oraz zatrudnienia w przemyśle średniowysokich technologii, osiągają niskie wyniki w wymiarze infrastruktury badawczo-rozwojowej, a także wskaźników personelu B+R oraz zatrudnienia specjalistów ICT.

Edward Molendowski – dr hab., profesor Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej. Specjalizuje się w problematyce transformacji systemowej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, procesów integracyjnych w Europie oraz dyplomacji gospodarczej. Jest autorem lub współautorem kilku monografii. Opublikował ponad 160 artykułów naukowych w czasopismach krajowych i zagranicznych, wygłosił kilkadziesiąt referatów na konferencjach krajowych i międzynarodowych. Wybrane publikacje: Kawecka-Wyrzykowska E., Ambroziak Ł., Molendowski E., Polan W. (2017), *Intra-Industry Trade of the New Member States. Theory and Empirical Evidence*, PWN Warszawa; Molendowski E., Polan W. (2007), *Dyplomacja gospodarcza – rola i znaczenie w polityce zagranicznej państwa*, Wolters Kluwer Polska.

Edward Molendowski – Ph.D., D.Sc., professor at the WSB University. He specialises in systemic transformation in Central and Eastern European countries, integration processes in Europe, and economic diplomacy. He is the author or co-author of several monographs. He has published over 160 scientific articles in domestic and foreign journals, and has presented many papers at national and international conferences. Selected publications: Kawecka-Wyrzykowska E., Ambroziak Ł., Molendowski E., Polan W. (2017), *Intra-Industry Trade of the New Member States. Theory and Empirical Evidence*, PWN Warsaw; Molendowski E., Polan W. (2007), *Dyplomacja gospodarcza – rola i znaczenie w polityce zagranicznej państwa*, Wolters Kluwer Poland.

Kinga Nawracaj-Grygiel – dr, adiunkt w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Jej zainteresowania naukowe skupiają się wokół polityki przemysłowej i konkurencyjności gospodarek. Wybrane publikacje: Nawracaj-Grygiel K. (2022), *Rozwiązania przemysłu 4.0 warunkiem dalszego rozwoju produkcji przemysłowej UE w świetle doświadczeń pandemii COVID-19*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, t. 36, nr 2; Molendowski E., Nawracaj-Grygiel K., Ulbrych M. (2022), *The competitiveness of manufacturing in Poland and the other V4 countries against the backdrop of digital transformation challenges*, „Eastern European Journal of Transnational Relations”, vol. 6, no. 1.

Kinga Nawracaj-Grygiel – Ph.D., assistant professor at the Department of International Economics at Krakow University of Economics. The author's research interests are focused on the industrial policy and competitiveness of economies. Selected publications: Nawracaj-Grygiel K. (2022), *Rozwiązania przemysłu 4.0 warunkiem dalszego rozwoju produkcji przemysłowej UE w świetle doświadczeń pandemii COVID-19*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego”, vol. 36, no. 2; Molendowski E., Nawracaj-Grygiel K., Ulbrych M. (2022), *The competitiveness of manufacturing in Poland and the other V4 countries against the backdrop of digital transformation challenges*, „Eastern European Journal of Transnational Relations”, vol. 6, no. 1.

Marta Ulbrych – dr, adiunkt w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Autorka publikacji na temat procesów globalizacji i regionalizacji światowej gospodarki. W pracach badawczych analizuje przede wszystkim znaczenie przemysłu i polityki przemysłowej we współczesnej gospodarce globalnej. Wybrane publikacje: Ulbrych M. (2020), *Regionalne zróżnicowanie potencjału przetwórstwa przemysłowego w Polsce w kontekście postulatu reindustrializacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, t. 82, nr 2; Ulbrych M. (2020), *Progress in Achieving Sustainable Industrial Development – the Case of the Czech Republic and Poland*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe”, vol. 23, no. 4.

Marta Ulbrych – Ph.D., assistant professor at the Department of International Economics at Krakow University of Economics. Author of publications on the processes of globalisation and regionalisation of the world economy. In her research, she mainly analyses the importance of manufacturing and industrial policy in the contemporary global economy. Selected publications: Ulbrych M. (2020), *Regionalne zróżnicowanie potencjału przetwórstwa przemysłowego w Polsce w kontekście postulatu reindustrializacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, vol. 82, no. 2; Ulbrych M. (2020), *Progress in Achieving Sustainable Industrial Development – the Case of the Czech Republic and Poland*, „Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe”, vol. 23, no. 4.

➔ Bibliografia:

- ABDI Herve, WILLIAMS Lynne J., VALENTIN Dominique (2013), *Multiple factor analysis: principal component analysis for multitable and multiblock data sets*, „Wiley Interdisciplinary Reviews: Computational Statistics”, vol. 5, no. 2. DOI: 10.1002/wics.1246
- ÁLVAREZ-AROS Eric L., BERNAL-TORRES Cesar A. (2021), *Technological competitiveness and emerging technologies in industry 4.0 and industry 5.0*, „Anais da Academia Brasileira de Ciências”, vol. 93 (1). DOI: 10.1590/0001-3765202120191290
- BORYS Tadeusz (1980), *Elementy teorii jakości*, Warszawa.
- CZOPEK Anna (2013), *Analiza porównawcza efektywności metod redukcji zmiennych – analiza składowych głównych i analiza czynnikowa*, „Studia Ekonomiczne”, nr 132.
- CORREA N. Mariano, TODOROV Valerio (2021), *Competitive Industrial Performance Report 2020*, UNIDO, <https://stat.unido.org/sites/default/files/2023-01/CIP-2020-full.pdf> (01.08.2023).
- DAHLMAN Carl (2018), *Technology, Globalization and International Competitiveness: Challenges for Developing Countries*, in: *Industrial development for the 21st century: Sustainable development perspectives*, United Nations, New York, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/full_report.pdf#page=37 (05.09.2023).
- DING Chris, HE Xiaofeng (2004), *K-means clustering via principal component analysis*, „Proceedings of the Twenty-First International Conference on Machine Learning”, Banff, Canada, 4–8 July 2004. DOI: 10.1145/1015330.1015408
- DOU Zixin, WU BeiBei, SUN Yanming, WANG Tao (2021), *The Competitiveness of Manufacturing and Its Driving Factors: A Case Study of G20 Participating Countries*, „Sustainability”, vol. 13, issue 3. DOI: 10.3390/su13031143
- DRABIŃSKA Danuta (2012), *Innowacyjność gospodarki w wymiarze współczesnym i w ujęciu historycznym*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace”, nr 2. DOI: 10.33119/KKESiP.2012.2.1

- EUROPEAN COMMISSION (2023), *Hungary. Higher education funding*, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/hungary/higher-education-funding> (05.05.2023).
- EUROSTAT 1 (2023), [NAMA_10_LP_A21], *Labour productivity and unit labour costs at industry level*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_LP_A21__custom_7005908/default/table?lang=en (10.09.2023).
- EUROSTAT 2 (2023), [ISDG_09_30], *R&D personnel by sector*, https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/sdg_09_30_esmsip2.htm (10.09.2023).
- EUROSTAT 3 (2023), [ISDG_09_20], *Employment in high- and medium-high technology manufacturing and knowledge-intensive services sector*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/HTEC_EMP_REG2__custom_2338815/default/table?lang=en (10.09.2023).
- EUROSTAT 4 (2023), [ISOC_SKSLFI], *Employed ICT specialists – total*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=ICT_specialists_in_employment (10.09.2023).
- EUROSTAT 5 (2023), [ISDG_09_10], *Gross domestic expenditure on R&D by sector*, https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/sdg_09_10_esmsip2.htm (10.09.2023).
- EUROSTAT 6 (2023), [ISDG_09_40], *Patent applications to the European Patent Office by applicants' / inventors' country of residence*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_09_40/default/table?lang=en (10.09.2023).
- EUROSTAT 7 (2023), [IGOV_10A_EXP], *General government expenditure by function (COFOG)*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG (10.09.2023).
- FAGERBERG Jan (1987), *A technology gap approach to why growth rates differ*, "Research Policy", vol. 16, issue 2-4. DOI: 10.1016/0048-7333(87)90025-4
- FAGERBERG Jan (1988), *International competitiveness*, "The Economic Journal", vol. 98, issue 391. DOI: 10.2307/2233372
- FAGERBERG Jan, KNELL Mark, SRHOLEC Martin (2004), *The Competitiveness of Nations: Economic Growth in the ECE Region*, "Working Papers on Innovation Studies" 20040223, Centre for Technology, Innovation and Culture, University of Oslo.
- FENG Qi, LI Menggang, GONG Daqing (2014), *Research on the competitiveness of crediting rating industry using PCA method*, "Journal of Industrial Engineering and Management (JIEM)", vol. 7, issue 5. DOI: 10.3926/jiem.1275
- GILIPIN Robert (1975), *Technology, Economic Growth and International Competitiveness*, A report prepared for the use of the Subcommittee on Economic Growth of the Joint Economic Committee, Congress of the United States, Washington.
- HAVERKORT Boudewijn R., ZIMMERMANN Armin (2017), *Smart industry: how ICT will change the game!*, "IEEE Internet Computing", vol. 21, issue 1. DOI: 10.1109/MIC.2017.22
- INSTITUTE FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT (2009), *World Competitiveness Yearbook 2009*, Lausanne.
- JAROCKA Marta (2015), *Wybór formuły normalizacyjnej w analizie porównawczej obiektów wielocechowych*, „Ekonomia i Zarządzanie”, nr 1. DOI: <http://dx.doi.org/10.12846/j.em.2015.01.08>
- KAMBLE Sachin S., GUNASEKARAN Angappa, SHARMA Rohit (2018), *Analysis of the driving and dependence power of barriers to adopt industry 4.0 in Indian manufacturing industry*, "Computers in Industry", vol. 101. DOI: 10.1016/j.compind.2018.06.004

- KUREK Katarzyna A., HEIJMAN Wim, VAN OPHEM Johan, GĘDEK Stanisław, STROJNY Jacek (2022), *Measuring local competitiveness: comparing and integrating two methods PCA and AHP*, "Quality & Quantity", vol. 56. DOI: 10.1007/s11135-021-01181-z
- KOWALSKI Arkadiusz Michał, WERESA Marzenna Anna (red.) (2021), *Polska: Raport o konkurencyjności 2021. Bilateralna współpraca gospodarcza a przewagi konkurencyjne*, Warszawa.
- KALDOR Nicholas (1981), *The role of increasing returns, technical progress and cumulative causation in the theory of international trade and economic growth*, "Economie Appliquée (ISMEA)", vol. 34, no. 4.
- MIOZZO Marcela, WALSH Vivien (2006), *International Competitiveness and Technological Change*, Oxford University Press.
- NHAMO Godwell, NHEMACHENA Charles, NHAMO Senia (2020), *Using ICT indicators to measure readiness of countries to implement Industry 4.0 and the SDGs*, "Environmental Economics and Policy Studies", vol. 22. DOI: 10.1007/s10018-019-00259-1
- ŁOBAZIEWICZ Monika (2008), *Luka techniczna i technologiczna a konkurencyjność gospodarki opóźnionej technologicznie*, „Rocznik Nauk Społecznych”, tom XXXVI, zeszyt 3.
- PEREZ Carlota (2009), *Technological revolutions and techno-economic paradigms*, "Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics", no. 20, <http://hum.ttu.ee/wp/paper20.pdf> (05.08.2023).
- SIUTA-TOKARSKA Barbara (2017), *Zaawansowanie technologiczne przedsiębiorstw sektora MŚP w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, z. 50(2). DOI: 10.15584/nsawg.2017.2.15
- SZOST Marcin (2015), *Paradygmaty i trajektorie technologiczne – studium przypadku broni panczernej*, „Gospodarka w Praktyce i Teorii”, tom 41, nr 4. DOI: 10.18778/1429-3730.41.04
- SZTEMBERG-LEWANDOWSKA Mirosława (2017), *Analiza niezależnych głównych składowych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego We Wrocławiu”, vol. 468.
- WIECZOREK Paweł (2018), *Czwarta rewolucja przemysłowa - wizja przemysłu nowej generacji – perspektywa dla Polski*, „Kontrola Państwowa”, rocznik 63 (2018), nr 3 (380).
- ULBRYCH Marta (2016), *Serwicyzacja produkcji przemysłowej. Wnioski dla Polski*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 3/2016 (81). DOI: 10.18276/frfu.2016.81-22
- UNIDO (2023), *Competitive Industrial Performance Index (CIP)*, <https://stat.unido.org/sdg> (04.08.2023).
- WNOROWSKI Henryk Jan (2011), *Instytucjonalne uwarunkowania działalności przedsiębiorstw w krajach Unii Europejskiej*, Białystok.
- WOSIEK Roman (2016), *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki – aspekty teoretyczne*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 269.
- WOSIEK Roman (2019), *Konkurencyjność technologiczna polskiej gospodarki. Stan obecny i perspektywy zmian*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 57 (1/2019). DOI: 10.15584/nsawg.2019.1.15
- YGLESIAS Elmer (2003), *Porter vs. Porter: Modeling the technological competitiveness of nations*, "Scientometrics", vol. 57, no. 2.
- ŻMUDA Małgorzata, MOLENDOWSKI Edward (2016), *W poszukiwaniu istoty konkurencyjności gospodarki narodowej: studium interdyscyplinarne*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 3/2016 (81). DOI: 10.18276/frfu.2016.81-28

Recommendations of the fact-checkers regarding the EU's system for tackling disinformation¹

Marta Jas-Koziarkiewicz, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: martajas@uw.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0003-1080-7724>

Julia Dobrowolska, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: j.dobrowolska6@uw.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0003-1508-5353>

Abstract

The main research problem addressed in this article is disinformation and countering it in the European Union. The text discusses the EU's system for tackling disinformation. In the analysis, the authors focused primarily on assessment, opinions and recommendations of Polish fact-checkers regarding the actions that the European Union is taking for tackling disinformation. The data collected in in-depth interviews allowed to identify several significant problems that reduce the effectiveness of the EU's actions. These problems include: the system's reliance on self-regulation and "soft" solutions, the lack of a leading entity responsible for tackling disinformation that would comprehensively coordinate the work of other bodies, and the deficit of the Union's cooperation with non-governmental organisations involved in fact-checking process.

Keywords: European Union (EU), disinformation, EU's system for tackling disinformation, fact-checkers, challenges in the field of tackling disinformation, recommendations for tackling disinformation

Rekomendacje fact-checkerów dotyczące unijnego systemu zwalczania dezinformacji

¹ The empirical material presented in this article was collected during the work on unpublished master's thesis prepared under the supervision of prof. M. Jas-Koziarkiewicz by J. Dobrowolska: Disinformation and its combating in the European Union, Warsaw 2023.

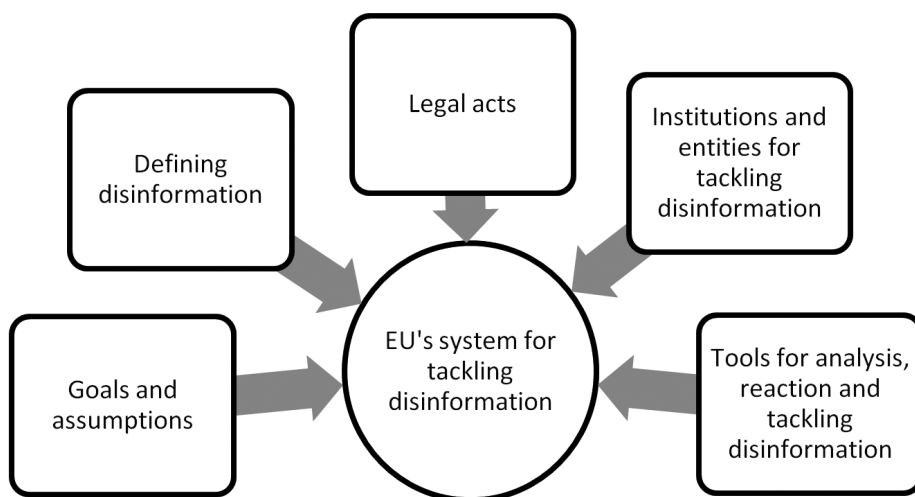
Streszczenie

Głównym problemem badawczym podjętym w artykule jest zwalczanie dezinformacji w Unii Europejskiej. W tekście omówiono unijny system zwalczania dezinformacji. Autorki w analizie skoncentrowały się przede wszystkim na poznaniu opinii, ocen i rekomendacji polskich fact-checkerów odnośnie działań, które Unia Europejska podejmuje w celu zwalczania dezinformacji. Zebrane w wywiadach pogłębionych dane pozwoliły na zidentyfikowanie kilku istotnych problemów, obniżających skuteczność działań. Wymienione przez respondentów problemy m.in. zawierają: oparcie systemu na samoregulacji i „miękkich” rozwiązaniach, brak wiodącego podmiotu odpowiadającego za zwalczanie dezinformacji, który w kompleksowy sposób koordynowałby prace pozostałych organów, jak też deficyt współpracy Unii z organizacjami pozarządowymi zajmującymi się weryfikacją faktów.

Słowa kluczowe: Unia Europejska (UE), dezinformacja, unijny system zwalczania dezinformacji, fact-checkerzy, wyzwania w obszarze zwalczania dezinformacji, rekomendacje dotyczące zwalczania dezinformacji

Disinformation is a serious internal problem for the entire European Union (EU) and its Member States (Wenerski 2017: p. 2–4). Recognising it as a real threat, the EU has taken actions to increase social resilience to this phenomenon and its negative consequences. These actions helped to build the EU's system for tackling disinformation. It consists of the following elements: defining the phenomenon of disinformation, goals and assumptions of the policy in the field of tackling disinformation, legal acts and political documents, new and existing institutions and entities whose competences include counteracting disinformation, as well as tools to implement the assumptions of the EU's policy in this area (see: *Figure 1*).

Figure 1: EU's system for tackling disinformation



Source: authors' own elaboration.

The main research problem addressed in the article is disinformation and tackling it in the EU. The analysis is focused on learning the opinions, assessments and recommendations of Polish fact-checkers regarding the actions that the European Union is taking to tackle disinformation. The authors use a methodology based on interpretivist theory, which is reflected in the choice of individual in-depth interviews as the main research method. The article begins from a presentation of the elements of the EU's system for tackling disinformation: the legal framework, entities responsible for implementing policy in this area, and the tools used. The next part presents the methodological assumptions of the study. However, the main part of the article is the presentation of the results of in-depth interviews with Polish fact-checkers, carried out in 2023. The next parts of the text discuss the challenges identified in the field of tackling disinformation, fact-checkers' knowledge about the EU's system for tackling disinformation, their assessment and opinions regarding this system, and recommendations for changes in the system that would improve it and increase the EU's resilience to disinformation.

Definition of the disinformation phenomenon and EU's goals

Experts appointed by the EU identified the most important reasons for spreading disinformation: cultural and socio-economic changes, society's lack of trust in public institutions, transformation of the media sector and the popularity of online platforms, as well as high effectiveness combined with low costs of conducting disinformation campaigns on the Internet (European Commission 2018c). Disinformation itself has been characterised broadly by the EU as: "verifiably false or misleading information that is created, presented and disseminated for economic gain or to intentionally deceive the public, and may cause public harm" (European Commission 2018a: p. 3–4). Public harm was defined as "threats to democratic political and policy-making processes as well as public goods such as the protection of EU citizens' health, the environment or security" (European Commission 2018a: p. 4). Satire, parody, flagged biased news or comments, and reporting errors are not considered as disinformation.

Making societies and citizens more resilient to disinformation is a strategic goal of the EU. Activities in this area are intended to protect common values (see: European Commission 2018a). Operational and tactical objectives are set out in *Codes of Practice on Disinformation* (European Commission 2018b; 2022) and in other EU documents related to disinformation in specific contexts, e.g. political elections (European Commission 2020, W/W/W) or the COVID-19 pandemic (Joint Communication 2020).

The catalogue of objectives includes:

- increasing the transparency of information – its origins, financing and dissemination, in order to enable citizens to assess the content on the Internet for themselves and to reveal possible manipulation attempts;
- promoting diversity of information to enable citizens to make decisions based on the principles of critical thinking, by supporting high-quality journalism and media literacy;

- supporting credible information by indicating whether it can be trusted with the help of trusted whistleblowers (verified platforms) and by authenticating influential information providers (European Commission 2018a: p. 6);
- support for citizens in electoral process – media literacy, ensuring the transparency of political advertising (marking sponsors, information about the budget) (see also: Babraj 2018);
- developing long-term solutions to increase knowledge, stakeholder engagement and cooperation between “public authorities, online platforms, advertisers, trusted flaggers, journalists and media groups” (European Commission 2018a: p. 6);
- consumer protection, limiting the possibility of benefiting from advertising using disinformation – demonetisation (European Commission 2022: p. 5);
- limiting manipulative behaviour, including creating fake accounts, using bots (European Commission 2022: p. 16);
- support for scientists, including the field of disinformation research and data sharing (Joint Communication 2020; European Commission 2022: p. 26);
- support for the fact-checking community, cooperation of platforms with entities verifying the information (European Commission 2022: p. 31).

Legal framework

The rapid development of regulatory instruments and tools for tackling disinformation, which most often took the form of reports, strategic decisions and soft law acts, occurred in the years 2015–2020 (see: *Table 1*). The approach proposed therein was comprehensive – the main attention was paid to the complexity of the phenomenon, as well as objectives, entities and policy tools for counteracting disinformation were indicated (e.g. European Council 2015).

Table 1: The most important EU documents regarding the phenomenon of disinformation (2015–2023)

DOCUMENT	DATE	MAIN POSTULATES, OBJECTIVES
<i>Council conclusions of the European Council meeting</i> , EUCO 11/15 (see: European Council 2015)	19–20 III 2015	<ul style="list-style-type: none"> – emphasising the need to challenge disinformation campaigns; – inviting the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, in cooperation with EU institutions and Member States, to prepare an action plan on strategic communication.

<p><i>EU Action Plan on Strategic Communication</i> (see: European Commission 2015)</p>	<p>22 VI 2015</p>	<ul style="list-style-type: none"> - establishment of the special task force, the <i>East StratCom Team</i> (see: European Commission 2015), known also as the <i>East StratCom Task Force</i> (see: European Commission 2018a) and operating within the <i>European External Action Service</i> (EEAS).
<p>Joint Communication: <i>Joint Framework on countering hybrid threats – a European Union response</i>, JOIN(2016) 18 final (see: Joint Communication 2016)</p>	<p>6 IV 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> - creating a conceptualisation of systemic resilience; - drawing attention to the need to divide activities between various entities (including the High Representative, the Commission, ENISA, CERT-EU); - establishment of <i>EU Hybrid Fusion Cell</i>; - inviting the Member States to consider establishing a Centre of Excellence for 'countering hybrid threats'.
<p>Commission's communication: <i>Tackling online disinformation: a European approach</i>, COM(2018) 236 final (see: European Commission 2018a)</p>	<p>26 IV 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> - improving the transparency of information; - promotion of information diversity; - fostering credibility of information by providing an indication of its trustworthiness; - developing effective long-term solutions for tackling disinformation.
<p><i>2018 Code of Practice on Disinformation</i> (see: European Commission 2018b)</p>	<p>IX 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> - The commitments of the signatories (internet platforms, technology companies) are related to five areas: - scrutiny of advertisement placements, - political advertising and issue-based advertising, - integrity of services, - transparency of online content for consumers, - support for the research community.
<p>Joint Communication: <i>Action Plan against Disinformation</i>, JOIN(2018) 36 final (see: Joint Communication 2018)</p>	<p>5 XII 2018</p>	<ul style="list-style-type: none"> - improving the capabilities of EU institutions to detect, analyse and expose disinformation; - strengthening coordinated and joint responses to disinformation (establishment of the <i>Rapid Alert System</i>); - mobilising the private sector to tackle disinformation; - raising awareness and improving societal resilience.
<p>Joint Communication: <i>Tackling COVID-19 disinformation – Getting the facts right</i>, JOIN(2020) 8 final (see: Joint Communication 2020)</p>	<p>10 VI 2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> - intensifying the EU's support for fact-checkers and researchers; - strengthening the EU's strategic communication; - increasing cooperation with international partners; - development of cooperation within <i>European Digital Media Observatory</i> (EDMO).

Commission's communication: <i>European Democracy Action Plan</i> , COM(2020) 790 final (European Commission 2020; see also: European Commission WWW)	3 XII 2020	<ul style="list-style-type: none"> - improving the EU's methods of tackling disinformation; - developing a common framework for collecting evidence of foreign information interference; - strengthening the <i>2018 Code of Practice on Disinformation</i>; - supporting projects aimed at tackling disinformation.
Strengthened <i>2022 Code of Practice on Disinformation</i> (see: European Commission 2022)	VI 2022	<ul style="list-style-type: none"> - demonetisation of disinformation, - transparency of political advertising, - integrity of services, - user protection, - support for scientists, - support for the fact-checking community.

Source: authors' own elaboration based on documents from the database EUR-Lex.

A holistic treatment of disinformation included the recognition that this phenomenon is of a hybrid nature,² and it causes political risk (European Commission 2020, WWW). Systemic resilience was understood by the EU as the ability and readiness to prevent, respond to and counteract disinformation. According to EU documents and legal acts, the effectiveness of the EU's system for tackling disinformation must result from basing its activity on self-regulation of sectors related to the dissemination of information and cooperation with civil society organisations (European Commission 2018c).

Particularly noteworthy in this context is the *2018 Code of Practice on Disinformation* (see: European Commission 2018b), reinforced by a new version published in June 2022 (see: European Commission 2022), in which the number of commitments was increased from 21 to 44. It was the first *Code* in the world, in which representatives of technology companies, online platforms and entities from the advertising industry agreed to adopt the self-regulatory standards of tackling disinformation.³ The signatories' commitments were focused on five areas: "online advertisements, political advertising, integrity of services, transparency for consumers, and transparency for researchers" (Pamment 2020; see also: Legucka 2019; European Commission 2018b). It is worth adding that the *2018 Code of Practice...* created also the basis for developing appropriate tools to monitor the activities of signatories during the COVID-19 pandemic (European Commission 2020), and the adoption of stronger and more precise regulations in 2022 took place in the face of situation in Ukraine

² The hybrid threats are defined as "the mixture of coercive and subversive activity, conventional and unconventional methods (i.e. diplomatic, military, economic, technological), which can be used in a coordinated manner by state or non-state actors to achieve specific objectives while remaining below the threshold of formally declared warfare" (Joint Communication 2016: p. 2).

³ The Code of Practice on Disinformation was signed by Facebook, Google, Twitter, Microsoft (in 2019), TikTok (in 2020).

(European Commission 2022). The amended *Code*, together with the *Digital Services Act* (DSA, see: Regulation (EU) 2022/2065) and the *Digital Markets Act* (DMA, see: Regulation (EU) 2022/1925), constitute the EU's toolkit to combat disinformation on the Internet (Chłoń 2023). DSA was intended to improve the fight against illegal content and disinformation on the Internet. DMA contains provisions protecting internet users and supporting innovations.

EU's actors and tools for tackling disinformation

Taking into account the complex system of the EU's competences resulting from the treaties and the diverse nature of the phenomenon of disinformation, attention should be paid to the multitude of EU institutions and bodies dealing with this issue, and the importance of cooperation with international organisations should be emphasised, including: UN, NATO, G7, OSCE, African Union, Council of Europe (Joint Communication 2020). As in the case of legal regulations, institutional development took place after 2015.

The most active EU institutions that took actions for tackling disinformation were:

- the European Commission (EC) – responsible for shaping the overall strategy, submitting legislative proposals, law enforcement and policy implementation;
- European Parliament (EP) – in the field of law-making;
- the European Council, which set the overall policy direction and priorities;
- the Council of the European Union (EU Council), representing the voice of the Member States' governments, adopted EU legal acts and coordinated policies.

The EU's competences in the area of tackling disinformation cover also tasks outside its territory, hence its activity is carried out within the European External Action Service (see: EEAS 2021) by the High Representative for Foreign Policy and Security Policy. Within the EEAS there are task forces responsible for: Eastern Partnership countries – *East StratCom Task Force*⁴ (see more: European Commission 2018a: p. 2, 15; Pamment 2020: p.7–8; Joint Communication 2018, 2020: p. 2); Western Balkans – *Western Balkans Task Force*; the Middle East, North Africa and the Persian Gulf region – *EU Task Force South*. Their tasks include: analysing disinformation trends, explaining and revealing disinformation narratives and reacting to them, as well as raising awareness of the negative impact of propaganda of terrorist organisations and disinformation from Iran, Russia, China and Turkey. All groups are part of the EEAS Strategic Communication Division (SG.STRAT.2), which supports EU institutions in planning communication strategies and tools, provides analytical support to EU diplomatic missions and operations within the *Common Security and Defense Policy*, as well as develops cooperation with partner countries, non-governmental organisations and the private sector (Bryjka 2022).

Also within the EEAS there is the *Hybrid Fusion Cell*, established at the *EU Intelligence and Situation Centre* (EU INTCEN). Civilian and military analysts from the Intelligence Directorate of the EU Military Staff (EUMS) working in the unit, develop reports and analyses of hybrid threats occurring in the EU and beyond. It is additionally supported by the *Computer Emer-*

⁴ In the *EU Action Plan on Strategic Communication*, contained the idea of creation of such unit, it was called *East StratCom Team* (European Commission 2015).

gency Response Team for the EU Institutions (CERT-EU), which is responsible for exchanging information on the technical aspects of conducting disinformation campaigns. The creation of the *Hybrid Fusion Cell* has increased the ability of the Member States and the EU to detect and respond to crises earlier. An example of its action may be the response to disinformation campaigns during the migration crisis caused by Belarus in 2021 on the border with Poland, Lithuania and Latvia. Its activity led to the recognition of the campaign as a hybrid attack, which prevented interpretation divisions between the Member States (Bryjka 2022).

The EU's agencies are also active in tackling disinformation, e.g. the *European Border and Coast Guard Agency* (FRONTEX) and the *EU Agency for Cybersecurity* (ENISA). These entities cooperate closely with other EU bodies to tackle disinformation related to their area and specific activities (Albrycht 2021: p. 12; Joint Communication 2016).

The most well-known tool in the fight against disinformation is the project of the *East StratCom Task Force* called *EUvsDisinfo*, which serves to better predict and respond to Russian disinformation activities. Its most important goal is to increase public awareness of disinformation campaigns and help societies develop resilience to media manipulation (see: *EUvsDisinfo* 2023). The team of *EUvsDisinfo* monitors the media in 15 languages, detects and analyses disinformation, and then collects it in a publicly available database, which in 2023 contained over 16,000 cases (see: *EUvsDisinfo* WWW). Its tasks also include informational and educational activities in the EU institutions, addressed to the governments of the Member States and non-governmental organisations.

An important tool of the EU institutional system for tackling disinformation is the *Rapid Alert System* (RAS). The early warning system is intended to facilitate the exchange of views on disinformation campaigns between EU institutions and Member States, and the coordination of responses (see: EEAS 2019). It was used in response to Chinese and Russian-disinformation activities in 2020 regarding the COVID-19 pandemic and vaccines, aimed against the European Medicines Agency (Bryjka 2022).

The involvement of fact-checking organisations was another element of the EU's system for tackling disinformation. Activity in this area assumes the existence of a network of fact-checking entities that would be responsible for identifying, monitoring and mapping disinformation (its techniques, scale, tools) (European Commission 2018c; European Commission 2020: p. 23) and would be associated with the promotion of cooperation between platforms and fact-checking entities (European Commission 2022). In practical terms, this involved increasing EU support for fact-checkers and scientists, i.e. as a part of the *European Digital Media Observatory* (EDMO), which was to support an independent community (fact-checkers, experts, researchers) dealing with the phenomenon of disinformation (European Commission 2020: p. 20, 24; EDMO WWW).

Methodological assumptions of the research

The aim of this research is to analyse fact-checkers' knowledge of actions undertaken by the EU to tackle disinformation, as well as their assessment and opinions about the EU's activity in this area. The authors use in this article a methodology based on interpretiv-

ist theory. The interpretivist approach "focuses on the meanings that shape actions and institutions, and on the ways in which these actions and institutions are shaped" (Marsh, Stoker 2016: p. 131). The adopted research orientation determined the choice of individual in-depth interviews as the main qualitative research method.⁵ Conducting them enabled the analysis of the research problem from the perspective of practitioners taking actions to tackle disinformation, as well as provided their opinions and recommendations.

The interviews were conducted in April 2023 on a sample of seven fact-checkers working in Polish fact-checking organisations. The selection of the sample was purposeful. The key selection criterion was the employment in fact-checking organisation. The list of the respondents was created on the basis of the method of snowball sampling (Babbie 2013: p. 129–130). The collected empirical material was anonymised. The interview script was semi-structured. During the study there were collected the answers to the main research questions:

- which current challenges related to disinformation in the EU do Polish fact-checkers see?
- what is their knowledge of the EU's activities in this area?
- how do they assess activities related to tackling disinformation in the EU?
- which recommendations would they propose for improving the EU's ability to fight disinformation?

Challenges related to disinformation in the EU

The collected research material allowed us to identify the most important threats related to disinformation for the EU, in the fact-checkers' opinions. In their statements, the respondents of the study pointed to the two biggest challenges: the actions of Russia and China, and anti-EU narratives coming from both outside and within the EU.

According to respondents' opinions, "the EU has for many years been the target of Russian disinformation, and there is an attempt to weaken its position or ridicule it in the international arena" (R6). It was emphasised that Eastern Member States were to some extent immunised to this phenomenon, while in Western countries the awareness of Russia's activities in this area was lower. The reasons for this state of affairs were seen in the influence of Russian media on public opinion in Western Europe, such as *Russia Today* (R2). Respondents also noticed the growing activity of China, which "wants to push through its policy, which it presents as a third way towards, as they call it, American or Russian imperialism, and wants to pursue its own interests in the EU and exert more and more influence here" (R1). Both China and Russia were active to achieve their goals, and one of the most important factors, according to the respondents, was interference "in relations between European countries and the United States [...] in terms of arms exchange, in terms of the presence of American troops in specific countries and in the EU in general" (R5), which was to lead to "disorganisation of the EU" (R2).

⁵ See more about this method: Kvale 2012: p. 39.

Another current threat, mentioned by respondents, was the presence of anti-EU narratives in the public sphere – both those coming from outside and inside the EU. In case of the first type of activities, they were based on creating antagonisms between the Member States by radicalising views, strengthening the polarisation of the political scene, encouraging countries to leave the EU or attempting to interfere in electoral processes (R3, R5). As a result of these actions, the EU can be weakened, and “if we are divided like this, it will be easier to attack us later” (R3). One respondent also pointed to the anti-EU narratives spread in the candidate countries, which may pose a threat to the enlargement policy: “Countries such as Serbia, for example [...]. And this may cause difficulties in EU enlargement in connection with influencing public moods using disinformation” (R5).

However, disinformation does not only come from outside the EU, but is also created within it. The problem indicated by respondents in this context was the limited competences of the EU to combat this type of disinformation. One respondent noted: “The *East StratCom Task Force's* employees can only describe cases of disinformation, generally external [...]. Of course, I understand that describing internal disinformation would raise objections, because suddenly the EU would start reviewing, for example, the governments of the Member States. It tries to avoid this, it is afraid to do that, because it would cause an immediate cry that the EU wants to censor someone. However, this is a big problem, because we have many cases of disinformation that *EUvsDisinfo* cannot write about, as it is an internal matter. The experts can write about Russia or China, but they have no right to write about, for example, what is happening in Poland in the context of TVP. This is a high level of tied hands” (R7). In addition to weakening the cooperation and unity of the Member States, internal disinformation also carries another threat – it may lead to the phenomenon that “we considering the reducing the EU's competences in some topics, such as the judiciary” (R5).

Fact-checkers' knowledge and assessment of the EU's activity in the field of tackling disinformation

The complexity of the institutional structure and the diverse areas of the EU's activity cause that public knowledge about its activities is sometimes limited. In this study, there was a question whether the knowledge gap could also be observed in the case of fact-checkers.

Respondents were asked to indicate the leading EU institution, body or entity acting for tackling disinformation. Most of them correctly indicated the European Commission, which “gives the basic direction” (R5) of activities and is responsible for developing regulations and distributing funds (R1, R6). One respondent also indicated the European Parliament as a body actively participating in shaping the assumptions of the policy for tackling disinformation, but agreed with the opinion that the European Commission is the entity with the greatest competences in this area (R7). According to respondents, the EEAS also plays an important role – “a body that focuses primarily on disinformation that

reaches us from outside" (R1) and the *East StratCom Task Force* operating within EEAS (R5), about which some respondents expressed doubts whether it is an EU entity (R3). Some respondents were unable to name any EU entity (R2), and others believed that there is no institution in the EU that would have a "significant role in the fight against disinformation" (R4).

According to the respondents' assessment, in the fight against disinformation within the EU, it is not important how many entities take action in this area, but what actions they take and how they react to disinformation. The respondents' assessment of the activity of EU institutions was negative. As noted, there is a lack of the coherent vision of action, which is reflected in the multiplication of entities at the EU level (R5) and the establishment of new entities, without recognising the opportunities offered by existing ones, such as fact-checking organisations (R3, R1, R5).

Respondents were also asked about the EU's documents and regulations regarding disinformation that they know. The vast majority of them mentioned the *Digital Services Act* (R1, R3, R6, R7). They pointed out that in this act the EU regulates "the operation of social media rather than the phenomenon of disinformation" (R7). Several respondents also mentioned the *Code of Practice on Disinformation* and acts on Artificial Intelligence (R6). Some respondents admitted that they did not know any documents or regulations (R2) or believed that they "did not exist" (R4).

When assessing the EU's legislative activity in the field of tackling disinformation, respondents pointed out that it is based on self-regulation. One respondent described it as follows: "We already had two versions of the *Code of Practice on Disinformation*. Yes, we have the one from 2018, and the new 2022 version of the *Code*, it is very good, comprehensive [...]. It is definitely very good attempt. The *Code* will also be an additional document supplementing the DSA for organisations that sign the *Code*. This is important" (R5). It was positively assessed that the EU noticed the problem of disinformation, and that the law was adapted to the changing reality. However, the self-regulatory model chosen by the EU has been criticised. Respondents pointed out the lack of effectiveness of this form of regulation. In support of this conclusion, the following statements can be cited:

- "We sign voluntarily, we comply voluntarily, and then we only report how we comply, but if we do not comply, nothing happens" (R5);
- "I don't believe in self-regulation [...]. It just doesn't work, we can see it at the moment, because this *Code of Practices...* has been in place for a long time" (R7);
- "Social media are profit-oriented corporations, our experience demonstrates that activities even in the framework of the *Code of Practice on Disinformation* are only superficial. They just have to look nice on the outside. However, their effectiveness is very low. And in fact, corporations, unless they are forced to take specific actions, will not do it themselves. They will look for legal loopholes, go around and simply create good PR around their activities" (R1).

The biggest problem related to the approach based on self-regulation is the lack of causative power of the EU, which limits its activity to "someone writing that they are *deeply concerned*, and that's all [...], as it usually happens in the EU" (R5).

The second area of the EU's activity in the fight against disinformation are its different initiatives. Respondents mentioned the following initiatives: *EUvsDisinfo*, EDMO and *European Fact-Checking Standards Network* (EFCSN).⁶ It seems interesting that some of the respondents were not sure whether the projects they mentioned were the EU's initiative. They also indicated as EU's activities something, for which the EU is not responsible, such as *EU Disinfo Lab*⁷ (R1). Some respondents were unable to indicate specific projects: "I know that the EC allocates some money for such activities and regional projects" (R5); "I know for sure that many initiatives were financed, e.g. through Erasmus funds" (R6). Other respondents said that they do not know any EU's initiatives (R2, R4). On the other hand, they supposed that the low level of knowledge about EU's initiatives among fact-checkers may suggest problems with communication between the EU and non-governmental organisations.

The most frequently mentioned initiative was the project *EUvsDisinfo*, and respondents who mentioned it, emphasised that in the context of EU initiatives, this project is "such a main topic" (R7). One respondent who took part in a meeting with people working at *EUvsDisinfo* said: "I had the opportunity to meet these people, and they do very interesting things, also innovative things when it comes to analysing disinformation" (R3). Another respondent believed that EU initiatives are "small things" (R7), which are caused by the EU's limited competences in the field of tackling disinformation: "The EU cannot interfere too much with the competences of the Member States, and it certainly avoids entering into conflict with any Member State" (R7).

One of the tools in the fight against disinformation is financial support provided by the EU to non-governmental organisations. Polish respondents assessed the EU's support provided to fact-checking organisations much better than that provided by Poland (R7). The basic positive differences are the level of financing and the transparency of granting (R6), as well as the fact that these programmes are purposeful and developmental (R5). One respondent assessed the comprehensive system of co-financing from EU funds as follows: "Generally, it is good, because the money flows in appropriate way to various organisations, larger and smaller" (R1). The proposition formulated in this context was to increase the amount of funds allocated for tackling disinformation, including money for fact-checking organisations (R1, R5, R6).

In addition to financing, the EU "is trying to animate and create the network of the fact-checking organisations", and it is acting as an intermediary for cooperation between interested entities (R7). The Union's activity ranges from smaller initiatives, such as "conferences organised with EU funds" (R6), through meetings with EEAS representatives, to larger

⁶ *European Fact-Checking Standards Network* (EFCSN) is an association of fact-checking organisations committed to the standards of independence, transparency and journalistic quality set out in the *European Code of Standards for Independent Fact-Checking Organisations*. This Code was created in 2022 by over 45 organisations from over 30 European countries. Their activities were possible thanks to a project financed by the European Commission (see more on the website <https://efcsn.com/>).

⁷ *EU Disinfo Lab* is independent non-profit organisation that gathers knowledge about disinformation in Europe (see more on the website <https://www.disinfo.eu>).

projects – EDMO and CEDMO⁸ (R7), as well as EFCSN (R3). The EU's activity in the field of organising conferences, ensuring contacts with the EEAS and *EUvsDisinfo* was positively assessed by respondents, because it created the opportunity to ask "an expert question" (R7). Support in the form of networking of organisations was rated worse: "I had the opportunity to participate in the creation of something like EFCSN, [...] it was not very successful so far, there are no tangible benefits from this cooperation, and I also do not see big achievements of the network in cooperation with platforms, or the possibility of discussion with the EU" (R3). The same respondent also negatively assessed cooperation within EDMO: "The synergy between the world of research and the world of organisation has not worked out [...], for now there are many promises, but too many specific things don't work" (R3).

Recommendations for the EU

The collected research material made it possible to find recommendations in the respondents' statements that would improve the EU's ability to tackle disinformation. They are: improving the coordination of activities (R1, R3, R7), developing cooperation at the local level (R1, R3, R5), mobilising the Member States for tackling disinformation (R7), increasing resources and funds for fact-checking organisations (R1, R3, R4, R5), enforcing requirements for online platforms (R2, R3, R5, R6), supporting media literacy (R3, R5, R6, R7). The recommendations indicated in the interviews often appeared together, e.g. the need of coordination of activities was combined with issues of supporting cooperation at the local level.

According to the respondents' suggestions, the EU should have an entity with broad competences, including: to create a network of links between the Union and fact-checking organisations, and would ultimately lead to the creation of the organisation bringing them together. One respondent justified this idea by common goals: "Most of disinformation that we deal with every day, in its vast majority, overlaps with the EU's areas of activity. However, fact-checking organisations also exist to build an information society, the EU cares about the same issue [...], many of these things are common, and they could certainly benefit, both the EU and fact-checking organisations" (R1).

Cataloguing disinformation also requires the EU's coordination (R1). This goal could be achieved by creating something like "fact-checking repository" (R3) that could be used by fact-checking organisations across the EU. This repository would help to use better the organisations' potential, reducing the time required to verify information that was sometimes verified by several entities (R3). According to respondents, the database maintained within *EUvsDisinfo* is not sufficient, because it is focused only on disinformation coming from outside, and "there are about 20 people involved in monitoring the Internet in EU languages [...], 20 people are not enough for all EU languages" (R7).

⁸ *Central European Digital Media Observatory* (CEDMO) is independent international multidisciplinary consortium supported by the European Commission. The aim of CEDMO is to identify, investigate and prioritise the most significant sources and causes of information disorders in Central Europe, in particular the Czech Republic, Slovakia and Poland (see more on the website <https://cedmohub.eu>).

In addition to publicly available information related to the cataloguing of detected disinformation narratives, fact-checkers would also like to receive information from the EU about undertaken initiatives and projects. This suggestion refers to the coordination of activities by the EU. During the interviews, some respondents noted gaps in their knowledge of the EU's activities (R2, R3, R6, R7) and linked this fact to a problem in the area of communication. One respondent described it as follows: "I don't even receive information about any activities. I always get some information about it from behind-the-scenes, or just from some organisation, but I never hear about it from direct sources" (R3). Fact-checkers see a strong need to coordinate information activities between the EU and non-governmental organisations.

The specific nature of disinformation activities requires the development of systemic solutions related to the adoption of regulations, but also to the support of small local organisations. One respondent summed up his statement in this context as follows: "After all, we do this "dirty work", we verify and monitor disinformation, so the EU funds will go from the top-down, and the knowledge will come from the bottom-up..." (R3). In the direct contact of the EU with fact-checking organisations, the national context should be taken into account (R5), also because disinformation narratives "may vary in different countries and may be adapted to a given country" (R1).

In the opinion of respondents, the system of the EU's support for activities in the field of tackling disinformation also requires improvement. The EU should offer "more grants for non-governmental organisations that will verify content and websites" (R2). "Supporting and financing the development of independent third sector organisations" (R4) should be more important than "building internal teams" (R3) within EU institutions. Respondents also indicated the need to support specific projects related to media education. The EU could not only involve organisations that deal with the topic of digital competences on a daily basis, but also support "specific countries in regulating media education" (R6).

An important recommendation is the one related to the implementation of the DSA provisions (R6) and further regulation of the operation of online platforms that are the largest "carriers of disinformation" (R2). According to respondents, in this area the EU has "causative power" greater than private companies or governments, it is a "big player" (R3). Therefore, the Union should "force" platforms to participate in "third party fact-checking programmes", i.e. cooperation with independent verifiers (R3).

An important problem that the EU cannot solve by itself, is the mobilisation of the Member States (R7). The respondent presented this issue using the example of the *Rapid Alert System*: "There is something called the *Rapid Alert System*, which is a system for exchanging information between the Member States on topics related to disinformation. According to the concept, such information should be exchanged there, for example the anti-EU narrative that has been observed, which has the potential to spread to other countries and, therefore, other countries will be able to prepare for it. This system exists, but no one uses it. At least, as I know, it works to a weak extent" (R7). However, the EU's ability to influence the policies of the Member States requires granting it greater competences "so that the EU can even enter in the state space, because practice demonstrates

us that many governments are simply not interested in tackling disinformation" (R7). Countries should realise that disinformation is a global threat that requires cooperation at many levels – this is an essential element in the context of improving the EU's ability to combat it.

Conclusions

In recent years, we have observed intensified activities of the EU and the Member States in the field of identifying and tackling disinformation. These activities are undoubtedly resulted from the perception of the threat posed by disinformation. Both the COVID-19 pandemic and situation in Ukraine have demonstrated the scale and possibilities of disinformation activities, and they have and will have an impact on the intensification of the EU's work to combat this phenomenon. The EU's system for tackling disinformation is being modified and adapted to existing threats. These changes are related to legal regulations, entities responsible for creating and implementing policy in this area, as well as the creation of new tools. The EU's system for tackling disinformation is based mainly on self-regulation and "soft solutions", which affect its effectiveness. It is dynamic and is not a completed concept, but a process.

The dynamic nature of the disinformation phenomenon was noticed by Polish fact-checkers. Among contemporary threats in this area, they identified activities from outside the EU (primarily Russian and Chinese) and disinformation coming from the Member States. In the case of the former, the EU takes many activities, while the latter remains beyond its interest due to the lack of competences. This situation was assessed as dangerous. Both the first and second types of disinformation are aimed at cooperation between Europe and the United States and are intended to weaken the EU.

In this research, we were interested in the knowledge of Polish fact-checkers about the activities undertaken by the EU in the field of tackling disinformation. The knowledge varies depending on their experience. It is worth emphasising that fact-checkers identified a gap in knowledge about the EU's initiatives. This fact suggests problems in communication between the EU and fact-checking organisations. For some respondents, it was difficult to identify EU regulations or entities. It was much easier for them to indicate tools to counteract disinformation (e.g. *EUvsDisinfo*). This situation can be explained by referring to their experience of cooperation or using data from these institutions for their own work. The lack of knowledge may be also resulted from another problem – poor dissemination of information by the EU. Additionally, there is a lack of coordination of the EU's activities and cooperation with non-governmental organisations which, through their experience and knowledge of the local environment, could contribute to increasing the effectiveness of the EU's activity.

In our research, the EU's activity in the field of tackling disinformation was assessed ambiguously by fact-checkers. Positive opinions were expressed regarding the EU's interest in the phenomenon and the implementation of programmes, including financial ones, aimed at achieving the objectives of identifying and counteracting disinformation.

Critical assessments were made regarding the concept of the EU's policy in this area – self-regulation – which was perceived as less efficient and dependent on the determination of entities involved in the sharing information. As a result, according to respondents, the EU has little causative power in the field of tackling disinformation. The same opinion is related to EU's initiatives and projects – respondents positively assessed, among others, the *EUvsDisinfo* or EDMO, but ultimately they considered them as „small things”. Concerns were also raised about the lack of sufficient level of coordination of the EU's policies and projects, which is closely related to the concept of self-regulation in the sector. Despite this, the EU's support for fact-checking organisations was assessed positively, in particular the financing and the transparency of the allocation of funds.

The final research question was related to fact-checkers propositions and recommendations how to improve the EU's ability to tackle disinformation. The collected empirical material allowed for the identification of several most important recommendations:

- 1) improving the coordination of activities by appointing or creating one entity responsible for activities related to tackling disinformation, which can include: creating a network of connections between the EU, fact-checking organisations and other entities, developing an effective communication strategy, in particular between the EU and non-governmental organisations;
- 2) development of cooperation at the local level, primarily with local, national fact-checking organisations;
- 3) increasing resources and funds for fact-checking organisations, thanks to which actions tackling disinformation will be carried out taking into account the local context;
- 4) taking actions in the area of media education, including supporting specific Member States in adopting regulations regarding it;
- 5) enforcing requirements from online platforms through regulations binding and forcing specific actions.

A recommendation that can be repeated in the case of all the above-mentioned recommendations is to change the style and method of providing information about the EU's activities in the field of counteracting disinformation. Without proper communication, it is impossible to ensure an effective EU's system for tackling disinformation.

Marta Jas-Koziarkiewicz – PhD in political science (2008), habilitation in political science (2019), assistant professor at the Department of Policies of the European Union, Faculty of Political Science and International Studies (University of Warsaw), head of the Department of Policies of the European Union (2021–2024). Research interests: EU information policy and its evaluation, media policy in the EU, national minorities and their media, anti-terrorist information policy in the EU. Recent publications: Jas-Koziarkiewicz M. (2023), *Obraz migrantów w trakcie kryzysu na granicy polsko-białoruskiej w 2021 i 2022 roku w „Wiadomościach” TVP*, „Studia Politologiczne”, no. 68; Jas-Koziarkiewicz M. (2023), *The War of the Worlds – De-democratization in Media Coverage. “Us” and “Them” in „Wiadomości” and „Fakty” – the News Programmes of the Public Broadcaster TVP and the Private Broadcaster TVN*, in: A. Szymański, Ł. Zamecki, R. Mienkowska (eds), *Democratic Backsliding in Poland: Why Has Poland Gone to the Dark Side*, New York – London.

Marta Jas-Koziarkiewicz – doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce (2008), doktor habilitowana nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce (2019), adiunkt w Katedrze Polityk Unii Europejskiej na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Katedry Polityk Unii Europejskiej (2021–2024). Zainteresowania badawcze: polityka informacyjna UE, polityka medialna w UE, mniejszości narodowe i ich media, antyterrorystyczna polityka informacyjna w UE. Najnowsze publikacje: Jas-Koziarkiewicz M. (2023), *Obraz migrantów w trakcie kryzysu na granicy polsko-białoruskiej w 2021 i 2022 roku w „Wiadomościach” TVP*, „Studia Politologiczne”, nr 68; Jas-Koziarkiewicz M. (2023), *The War of the Worlds – De-democratization in Media Coverage. “Us” and “Them” in „Wiadomości” and „Fakty” – the News Programmes of the Public Broadcaster TVP and the Private Broadcaster TVN*, in: A. Szymański, Ł. Zamęcki, R. Mieńkowska (eds), *Democratic Backsliding in Poland: Why Has Poland Gone to the Dark Side*, New York – London.

Julia Dobrowolska – PhD student at the Doctoral School of Social Sciences at the University of Warsaw in political science and administration. She graduated from the University of Warsaw's Faculty of Political Science and International Studies with a degree in European Studies. Research interests: disinformation and tackling it in the EU. Recent publications: Dobrowolska J., Olech A. (2022), *Inicjatywa Trójmorza a rosyjska dezinformacja*, Stowarzyszenie Trójmorze; Dobrowolska J. (2023), *A New Look at Chinese Disinformation – Growing Convergence with Russian Tactics and the COVID-19 Pandemic*, „Com.Press”, vol. 6, issue 1.

Julia Dobrowolska – doktorantka Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych na Uniwersytecie Warszawskim w dyscyplinie nauki o polityce i administracji. Absolwentka europeistyki na wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania badawcze: dezinformacja i jej zwalczanie w UE. Najnowsze publikacje: Dobrowolska J., Olech A. (2022), *Inicjatywa Trójmorza a rosyjska dezinformacja*, Stowarzyszenie Trójmorze; Dobrowolska J. (2023), *Nowa odłona chińskiej dezinformacji – rosnąca zbieżność z rosyjskimi taktykami a pandemia COVID-19*, „Com.Press”, vol. 6, issue 1.

➔ References:

- ALBRYCHT Izabela et al. (2021), *Europa wobec dezinformacji – budowa odporności systemowej w wybranych krajach*, Kraków.
- BABBIE Earl (2013), *The Practice of Social Research*, 13th Edition, Cengage Learning, Wadsworth.
- BABRAJ Rafał (2018), *Plan działania przeciwko dezinformacji (Action Plan against Disinformation)*, <https://cyberpolicy.nask.pl/plan-dzialania-przeciwko-dezinformacji/> (17.12.2018).
- BRYJKA Filip (2022), *Rozwój unijnych zdolności do zwalczania zagrożeń hybrydowych*, PISM, <https://pism.pl/publikacje/rozwoj-unijnych-zdolnosci-do-zwalczania-zagrozen-hybrydowych> (01.08.2022).
- CHŁOŃ Tomasz (2023), *Countering Disinformation*, in: R. Kupiecki, A. Legucka (eds.), *Disinformation and the Resilience of Democratic Societies*, Warszawa.
- EDMO (WWW), *EDMO at a Glance*, <https://edmo.eu/edmo-at-a-glance> (14.02.2023).
- EEAS (2019), *Factsheet: Rapid Alert System*, https://www.eeas.europa.eu/node/59644_en (15.03.2019).

- EEAS (2021), *About the European External Action Service*, https://www.eeas.europa.eu/eeas/about-european-external-action-service_en (18.08.2021).
- EUROPEAN COUNCIL (2015), *Council conclusions of the European Council meeting of 19 and 20 March 2015*, (OR. en), EUCO 11/15, CO EUR 1, CONCL 1, Brussels, 20.05.2015.
- EUROPEAN COMMISSION (2015), *Action Plan on Strategic Communication*, Ref. Ares(2015)2608242 - 22/06/2015, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/action_plan_on_strategic_communication.docx_eeas_web.pdf (22.06.2015).
- EUROPEAN COMMISSION (2018a), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Tackling online disinformation: a European approach*, COM(2018) 236 final, Brussels, 26.04.2018.
- EUROPEAN COMMISSION (2018b), *2018 Code of Practice on Disinformation*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation> (16.06.2022).
- EUROPEAN COMMISSION (2018c), *A multi-dimensional approach to disinformation – Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*, EU Publications Office. DOI: 10.2759/739290
- EUROPEAN COMMISSION (2020), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: On the European Democracy Action Plan*, COM(2020) 790 final, Brussels, 03.12.2020.
- EUROPEAN COMMISSION (W/W), *Protecting democracy*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/european-democracy-action-plan_en (31.12.2023).
- EUROPEAN COMMISSION (2022), *2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation> (16.06.2022).
- EUvsDISINFO (2023), *'To Challenge Russia's Ongoing Disinformation Campaigns': Eight Years of EUvs-Disinfo*, <https://euvsdisinfo.eu/to-challenge-russias-ongoing-disinformation-campaigns-eight-years-of-euvsdisinfo/> (05.07.2023).
- EUvsDISINFO (W/W), *Disinfo Database*, <https://euvsdisinfo.eu/disinformation-cases/> (13.12.2023).
- JOINT COMMUNICATION (2016) to the European Parliament and the Council: *Joint Framework on countering hybrid threats – a European Union response*, JOIN(2016) 18 final, Brussels, 06.04.2016.
- JOINT COMMUNICATION (2018) to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Action Plan against Disinformation*, JOIN(2018) 36 final, Brussels, 05.12.2018.
- JOINT COMMUNICATION (2020) to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Tackling COVID-19 disinformation – Getting the facts right*, JOIN(2020) 8 final, Brussels, 10.06.2020.
- KVALE Steiner (2012), *Prowadzenie wywiadów*, Warszawa.
- LEGUCKA Agnieszka (2019), *Countering Russian Disinformation in the European Union*, "Biuletyn PISM", no. 111 (1357), 6 August 2019.
- MARSH David, STOKER Gerry (2016), *Teorie i metody w naukach politycznych*, Kraków.
- PAMMENT James (2020), *The EU's Role in Fighting Disinformation: Taking Back the Initiative*, <https://carnegieendowment.org/2020/07/15/eu-s-role-in-fighting-disinformation-taking-back-initiative-pub-82286> (15.07.2020).

REGULATION (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on contestable and fair markets in the digital sector and amending Directives (EU) 2019/1937 and (EU) 2020/1828 (Digital Markets Act) (Text with EEA relevance), OJ L 265, 12.10.2022.

REGULATION (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on the single market for digital services and amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act) (Text with EEA relevance), OJ L 277, 27.10.2022.

WENERSKI Łukasz (2017), „*Akcja – reakcja*”. *Jak działa rosyjska propaganda w Unii Europejskiej i jak reagują na nią unijne instytucje*. Warszawa.

Gender mainstreaming in the EU Arctic policy

Viktoriia Verezhak, *Maria Curie-Skłodowska University (Lublin, Poland)*

E-mail: viktoriia.verezhak@mail.umcs.pl

<https://orcid.org/0000-0002-0182-0815>

Michał Łuszczuk, *Maria Curie-Skłodowska University (Lublin, Poland)*

E-mail: michal.luszczuk@mail.umcs.pl

<https://orcid.org/0000-0003-4655-2612>

Abstract

The article presents the analysis of the EU's process of integrating a gender mainstreaming approach into its Arctic policy. The qualitative research includes a literature review, content analysis of the official EU documents, and interviews with EU officials, researchers and experts. The results explain the motives behind the measures taken in the context of the EU's policy ambitions. The authors also identify the relevance of the EU gender mainstreaming in the Arctic in the context of a broader discussions on the region and its geopolitical and economic importance in the era of climate change. The research demonstrates the need for further EU Arctic policy to develop ideas and perspectives on gender equality, including more detailed action plans and intervention measures. Although the current strategy is not fully gender-responsive, it is seen as significant progress towards recognising gender perspectives and moving towards gender equality in the region.

Keywords: European Union (EU), gender mainstreaming, Arctic, climate change, EU Arctic policy.

Równość płci w polityce Unii Europejskiej wobec Arktyki

Streszczenie

W artykule dokonano analizy procesu włączania podejścia uwzględniającego problematykę równości płci do głównego nurtu polityki UE wobec Arktyki. Badanie jakościowe obejmuje przegląd literatury, analizę treści oficjalnych dokumentów Unii Europejskiej oraz wywiady z urzędnikami, badaczami i ekspertami UE. Wyniki wyjaśniają motywy podjętych działań w kontekście ambicji politycznych UE. Autorzy podkreślają także znaczenie uwzględniania aspektu równości płci przez UE w Arktyce w kontekście szerszych dyskusji na temat tego regionu oraz jego znaczenia geopolitycznego.

tycznego i gospodarczego w epoce zmiany klimatu. Badanie wskazuje na potrzebę dalszej polityki UE wobec Arktyki w celu opracowania pomysłów i perspektyw w zakresie równości płci, w tym bardziej szczegółowych planów działania i środków interwencyjnych. Chociaż obecna strategia nie uwzględnia w pełni aspektu równości płci, jednak jest postrzegana jako znaczący postęp w kierunku uznania perspektywy płci i dążenia do równości płci w regionie.

Słowa kluczowe: Unia Europejska (UE), podejście genderowe, równość płci, Arktyka, zmiany klimatu, polityka UE wobec Arktyki.

Gender equality has been the subject of social and political activity at the global, regional, and national levels for several decades. The progress that has been made in this area, on the one hand, indicates an increased awareness of the issue's importance and complexity (EIGE 2014). However, on the other hand, it constantly reveals various constraints that make the fight against inequality far from over (Segnestam 2018). Moreover, there are considerable differences in the issues that impede gender equality at the national and regional levels, which hinders the implementation of a more comprehensive and strategic approach. All of these constraints bring to mind the international community's struggle with other common crises of modern times, such as climate change, military conflicts and migration (UN Women 2020, 2021, 2022).

In such situation, where various inequalities still exist, the activity of actors with adequate political and financial resources who support gender equality on institutional and legislative levels — such as the European Union — can be an essential factor in the development of non-discrimination and security, both for individuals and larger communities. Moreover, this activity can also contribute to a more comprehensive solution to complex challenges and, through different types of influence, stimulate additional involvement of other stakeholders. Although knowledge of this subject is consistently expanded by new studies, the explanations to date regarding the motivation of such actors to undertake such tasks can hardly be considered complete. The question of what factors inhibit or reinforce these actors' willingness to act or to just put forward specific demands remains open.

This research is focused on a unique moment in the European Union's Arctic engagement, when a reference to gender mainstreaming – perceived as one of ways to improve the conditions of Arctic residents in the face of the consequences of climate change – was officially introduced to the EU Arctic policy in 2021. On the one hand, looking at the presence of gender mainstreaming policy in the EU's external policy for many years, this step seems overdue (Allwood 2020). However, on the other hand, given the EU's previous priorities in Arctic policy¹ (Raspotnik, Stępień 2020), this new and minor element can become a starting or trigger point. Notably, this new development is crucial, because the regional discussion on gender equality in the Arctic has just entered a new and more advanced phase (Oddsdóttir, Ágústsson 2021).

¹ Environmental protection, climate change, sustainable development, regional governance.

1. The article's aim and research methodology

This article's aim is to explore why and how the European Union decided to add gender mainstreaming to its Arctic policy. Secondly, it will be explained the importance of gender equality and gender mainstreaming in the Arctic in current times, when geopolitical considerations seem to dominate discussions about the region's future. We argue that gender inequalities can almost effortlessly be relegated to the background of political debates, but that ignoring them in the long term is highly disadvantageous in social, economic, and ecological dimensions. In this context, the newest EU Arctic policy — at least in part dealing with gender equality issues — has acquired an important, though mainly symbolic, meaning. This research is based on academic literature review, an analysis of the official EU documents, and eight expert interviews with key EU officials (European External Action Service), researchers, and scientists focusing on foreign policy, Arctic research, and gender research, conducted online in 2022.

This study addresses a gap in academic understanding of dynamics and processes, through which the European Union's influence is created and operates within a complex and varied international regional landscape, where social policies appear to be overshadowed by more dominant concerns such as energy security, transportation, or fisheries. Consequently, the research outcomes contribute to the existing literature about the EU's external policies, gender mainstreaming, and the political advancements of gender equality in the Arctic region. This study not only increases the understanding of the EU's role in promoting gender equality, but also highlights the complexities and difficulties of the EU's multifaceted impact in a relatively new and dynamically changing region of the world.

2. Theoretical basis: gender mainstreaming in the Arctic

In this section we define gender mainstreaming and its importance in policy-making in the Arctic. This will help for clear understanding of gender inequality in the region, and clarify whether a gender mainstreaming tool is used in the Arctic governance.

2.1 Gender inequalities in the Arctic

Although gender equality is a fundamental human right (Fredman, Goldblatt 2015), much work needs to be done to actually achieve it. This also can be applied to the Arctic, where many people are confronted with alarming patterns and particular environmental and social issues that overlap with gender equality, despite the fact that the Nordic countries are at the top the World Economic Forum's *Global Gender Gap Index* (World Economic Forum 2022). In the last few years, focus on gender equality appeared in the Arctic governance while Iceland was in the Arctic Council Chairmanship 2019–2021 (see: Arctic Council 2021a). During its chairmanship, Iceland maintained that gender equality is an important element for achieving sustainable development, and it continued to lead a project aimed at the promotion of the dialogue on gender equality in the Arctic (Ministry for Foreign Affairs 2019). The *Pan-Arctic Report: Gender Equality in the Arctic – Phase 3*

(GEA) is a study (Oddsdóttir, Ágústsson 2021), which is considered as a valuable source of knowledge of gender issues in the Arctic region. It includes six chapters on gender equality, ranging from the topics of law and governance to security and the environment.

Human development and gender equality issues have gotten comparatively little attention from domestic governments or international organisations as a result of their focus on the economic possibilities of the Arctic. Existing gender disparities have been exacerbated by the COVID-19 pandemic, which has also highlighted and magnified worldwide social, health, economic, and political vulnerabilities (UN Women 2020). Due to a lack of comprehensive data, accurately analysing gendered reality in the Arctic continues to be very difficult.

Eight nations, as well as regional and municipal entities, must be considered while looking at the Arctic, because they all have different definitions and perspectives of gender issues. In such situation, creating a unified strategy for gender-related data is a challenge (Oddsdóttir, Ágústsson 2021).

One of the problems in the North is highly gendered migration and mobility. The authors of the chapter on migration in GEA report note that men exceed women in terms of outmigration and that men outnumber women in most Arctic locations. One element that might support inequality and act as a catalyst for female outmigration is the skewed sex ratio. Brain drain is associated with outmigration. Many Arctic residents, who move south to pursue further education or work, do not go back to the North. Although sectors like offshore oil and gas and mining contribute significantly to the Arctic's economic foundation and offer job possibilities, these sectors are frequently male-dominated, but women are only 1/5 of the workforce in the oil and gas industry (Oddsdóttir, Ágústsson 2021).

The GEA report also highlights the fact that gender-based violence is still a major problem in the Arctic. In the context of ongoing settler-colonial interactions, indigenous women and girls experience disproportionately more violent victimisation. However, there hasn't yet been a comparative study of violence in the Arctic. Another essential component of a resilient and sustainable community is gender empowerment, a concept closely related to fate control. In order to guarantee that initiatives are culturally, economically, and politically relevant in each Arctic region and community, the authors of the empowerment chapter highlight the necessity of keeping an emphasis on empowerment, while embracing human variety (Oddsdóttir, Ágústsson 2021).

2.2. The concept of gender mainstreaming

"The concept of gender mainstreaming was first introduced at the 1985 Nairobi World Conference on Women. It was established as a strategy in international gender equality policy through the Beijing Platform for Action, adopted at the 1995 Fourth United Nations World Conference on Women in Beijing, and subsequently adopted as a tool to promote gender equality..." (Council of Europe W/W/W; see also: Daly 2005; Lomazzi, Crespi 2019). Gender mainstreaming is a strategy of significant importance "for achieving gender equality in the public sector among the Member States. The EU adopted gender mainstreaming in 1997 with the Treaty of Amsterdam (art. 2, 3), which came into force in 1999." (Bendl, Schmidt 2013). The term *gender mainstreaming* refers to "the (re)organization,

improvement, development and evaluation of the policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies, at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making" (Council of Europe 1998: p. 13).

Gender mainstreaming refers to the integration of the gender equality perspective across all government action. "Gender equality refers to the equal participation of women and men in different life domains (e.g., the economy, social life, politics, education)" (Abendroth 2020). Gender mainstreaming is "a deliberate and systematic approach to integrating a gender perspective into analysis, procedures, and policies" (Bendl, Schmidt 2013). It shifts focus away from individuals and their rights or shortcomings and disadvantages, towards "those systems, processes, and norms that produce such inequalities" (Rees 1998, cited in Daly 2005: p. 438; Bendl, Schmidt 2013). Thus, gender mainstreaming is a technique for achieving gender equality that is focused on changing structures and procedures by challenging the mainstream and supposing that institutions and organisations may need to change in order to achieve gender equality (Lomazzi, Crespi 2019).

As a strategy for achieving equality, gender mainstreaming has been embraced internationally (Rees 2005). Integrated gender perspectives are included in the design, implementation, monitoring, and evaluation of policies, regulations, and spending programmes with the aim of promoting equality and eliminating discrimination (EIGE 2016). By ensuring that policies and regulations take into account both women and men, the gender mainstreaming process guarantees that policies are of higher quality and have greater relevance to society. In addition to preventing inequalities from being created or reinforced, which can negatively affect both women and men, gender mainstreaming also helps to create opportunities for women (Lavena, Riccucci 2012).

2.3. The gender mainstreaming gap in the Arctic

The presence of gender mainstreaming in the scope of Arctic politics can be considered from at least two perspectives: the regional (pan-Arctic) and the national (Arctic states). Starting with the former, it can be argued that gender issues are relevant for the Arctic Council, particularly for its Sustainable Development Working Group (SDWG), which has highlighted gender equality in some of its previous projects (Oddsdóttir, Ágústsson 2021). Looking from a historical perspective, we can notice two strands of growing interests in the gender issues in the works of the Arctic Council. The first one began at the turn of the century and was initiated by the 2002 Taking Wing Conference in Inari, which was "focused on the themes of women and work, gender and self-determination among Indigenous Peoples, and violence against women" (Oddsdóttir, Ágústsson 2021: p. 3; see also: MSAH 2002; Arctic Council 2002). The steps taken at that time resulted in a few reports focused on or including gender mainstreaming and increased knowledge about the scale and importance of the topic (Sloan 2004, 2006; Einarsson et al. 2004). The second strand started in 2013 when — inspired by Iceland — a multiannual collaborative project called *Gender Equality in the Arctic* (GEA) began under the auspices of the SDWG: initially as a conference (see: Oddsdóttir et al. 2015), and then in the form of the cooperation network on Gender Equality in the Arctic. "GEA highlights the importance of

recognising and appreciating diversity in terms of discourses, gender, Indigenous and non-Indigenous Peoples, governance, education, economies, social realities, sustainability, and balanced participation in leadership and decision making in the public and private sectors" (Oddsdóttir, Ágústsson 2021: p. 3).

Gender equality became a priority of Iceland's Arctic Council Chairmanship (2019–2021), which concluded in 2021 with the publication of the groundbreaking *Pan-Arctic Report: Gender Equality in the Arctic – Phase 3* (Oddsdóttir, Ágústsson 2021). The declaration, issued at this occasion during the Council's Ministerial Meeting in Reykjavík, "includes by far the strongest statement on gender equality in the history of the AC to date" (Prior, Smieszek 2023: p. 1). Namely, it "emphasize[s] the importance of gender equality and respect for diversity for sustainable development in the Arctic [...], encourage[s] the mainstreaming of gender-based analysis in the work of the Arctic Council and call[s] for further action to advance gender equality in the Arctic" (Arctic Council 2021b: p. 4).

At the same time, it should be noted that the Arctic Council "has been criticised for not adequately prioritising gender equality, both internally and among Arctic States" (Oddsdóttir, Ágústsson 2021: p.42; see also: Gunnarsson, Svensson 2017; Lahey et al. 2014). This observation leads to the second, national perspective regarding the presence of gender mainstreaming in the scope of Arctic politics. According to study presented in the *Pan-Arctic Report*, "the Russian Federation, the U.S., and Finland do not address gender equality explicitly in their Arctic policies, while others include gender considerations in various forms" (Oddsdóttir, Ágústsson 2021: p. 43; see also: Heininen et al. 2020). Moreover, it is argued that "the terminology in the policies varies to some extent. None of the policies refers explicitly to the legal principle of equal rights between men and women or elaborates on the options for interpreting this principle formally or substantively" (Oddsdóttir, Ágústsson 2021: p. 44).

3. EU Arctic policy

In this section, we will overview and analyse EU Arctic policy to explore its background, development, and scope.

3.1. The EU in the Arctic

The EU is considered as an Arctic actor mainly due to the geographical arguments highlighting that three of its Member States are Arctic states: Finland, Sweden and Denmark (on behalf of Greenland). While Greenland itself is outside of the EU, it is linked through the Overseas Countries and Territories Association (Bennedsen Witt, Gstir-Svenstrup 2019). Additionally, the EU closely collaborates with two other Arctic states (Iceland and Norway) within the European Economic Area (EEA). The EEA not only extends the spatial scope of EU legislation beyond the EU Member States' territorial jurisdiction, but it actually creates a single market for all state parties (Lourenço 2019). In addition, the EU, Iceland and Norway have been engaged since 1999 in the *Northern Dimension*, which has been a common policy between them and Russia focused on economic collaboration and sustainable development in Northern Europe (Karhunen, Kosonen 2021). These geopolitical and economic frameworks

in the European Arctic shape "a strong, multidimensional regional presence" for the EU – mainly of a legal and financial nature (Raspotnik, Stępień 2020: p. 132).

Diversified impacts of several EU policies and legislation are noticeable in various areas, including environmental protection, climate change policy, regional development, and the last, but not least, Arctic research (Koivurova et al. 2021; Chuffart, Raspotnik 2019).

Moreover, the region is also impacted by the economy and population of the EU in terms of its huge market influence: particularly, huge market influence, stemming from the growing demand for Arctic resources such as hydrocarbons and raw materials (Raspotnik, Stępień 2020). The EU's environmental and climatic footprints in the Arctic should also be taken into account (Stępień et al. 2016; Koivurova et al. 2021). Finally, very recently, due to Russia's foreign policy, the hard security concerns related to the EU and its Member States' interests in the Arctic have become visible (Raspotnik, Østhagen 2022).

In addition to its activities within its Member States' territories and its external cooperation in the European Arctic, the EU is also involved as an important stakeholder in pan-Arctic arrangements and organisations, including the Arctic Council, and other international or even global initiatives (agreements, programmes, and discussions) related to the Arctic region, particularly in fields of climate change policy, environmental protection, maritime policies, and scientific collaboration. In many of these fields, the EU frequently endeavours to assume the role of a norm entrepreneur (Chuffart et al. 2021), which is particularly relevant in the context of gender mainstreaming.

3.2. The development of the EU Arctic policy

While the EU had already contributed to different political and economic developments taking place in the European Arctic going back to the 1970s (Ojanen 2000; Palosaari, Möller 2004; Myrjord 2003), its interests in the region developed significantly around 2004–2007 (Airdoldi 2008, 2010, 2014). The declared starting point for the development of the EU Arctic policy were then the reasons regarding the rapid increase in multidimensional threats and risks growing in the Arctic due to the climate change. As the European Commission explained in 2008, environmental changes caused by climate change, acting as a 'threat multiplier', "are altering the geo-strategic dynamics of the Arctic with potential consequences for international stability and European security interests calling for the development of an EU Arctic policy" (European Commission 2008: p. 2). "Responding to climate change and safeguarding the Arctic environment, promoting sustainable development and strengthening international cooperation" have been constantly highlighted in all documents published between 2008 and 2021 (see *Table 1*). For this reason, these issues might be called the "founding pillars of the integrated EU policy for the Arctic" (European Parliament 2021: par. 17).

Ever since 2008, the main EU institutional actors have developed a dedicated EU Arctic policy structured around five resolutions of the European Parliament (2008, 2011, 2014, 2017, 2021), one communication by the European Commission (2008), three joint communications by the European Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2012, 2016, 2021), and three conclusions by the Council of the European Union (2009, 2014, 2019).

Table 1: The European Union's main documents related to Arctic policy, 2008-2021.

Year	Document	Key messages/topics/objectives
2008	European Parliament resolution on Arctic governance	<ul style="list-style-type: none"> - climate change, energy and security policy, maritime traffic; - pursuing 'observer status' in the Arctic Council.
2008	Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: <i>The European Union and the Arctic Region</i>	<ul style="list-style-type: none"> - "protecting and preserving the Arctic in harmony with its population; - promoting sustainable use of resources; - contributing to Arctic multilateral governance" (European Commission 2008: p. 3).
2009	Council conclusions on Arctic issues	<ul style="list-style-type: none"> - acceptance "of the Commission Communication of 20 November, 2008, on the European Union and the Arctic region" (Council of the European Union 2009: p. 1).
2011	European Parliament resolution on a sustainable EU policy for the High North	<ul style="list-style-type: none"> - new world transport routes in Arctic; - access to the natural resources; - climate change and pollution effects on the Arctic; - sustainable socioeconomic development; - multilevel governance in the region (European Parliament 2011).
2012	Joint Communication of the European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security to the European Parliament and the Council: <i>Developing a European Union policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps</i>	<ul style="list-style-type: none"> - environmental expertise and enhancing the protection of the Arctic environment; - multidisciplinary Arctic research; - harnessing information about/for/in Arctic; - EU funding for sustainable development; - sustainable management and use of resources; - international cooperation on Arctic matters (Joint Communication 2012: p. 6-11).
2014	European Parliament resolution on the EU's strategy for the Arctic	<ul style="list-style-type: none"> - freedom of research in the Arctic; - safety, emergency preparedness and rescue facilities, environmental safety in the Arctic; - environmentally and socially responsible investments (European Parliament 2014).
2014	Council conclusions on developing a European Union Policy towards the Arctic Region	<ul style="list-style-type: none"> - acceptance of the documents of the European Commission (2012) and European Parliament (2014). (see: Council of the European Union 2014).

2016	Joint Communication of the European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security to the European Parliament and the Council: <i>An integrated European Union policy for the Arctic</i>	<ul style="list-style-type: none"> - climate change and safeguarding the Arctic environment (including research, climate mitigation and adaptation strategies, and protecting the environment); - sustainable development in and around the Arctic (including sustainable innovation, regular dialog between EU and Arctic stakeholders, investments in infrastructure projects, space technology, and safe and secure maritime activities); - international cooperation on arctic issues (multilateral, bilateral dialogue with Arctic indigenous peoples; main areas: fisheries and research). (Joint Communication 2016: p. 5-16)
2017	European Parliament resolution on an integrated European Union policy for the Arctic	<ul style="list-style-type: none"> - energy security in the context of climate change; - environmental protection; - international collaboration; - freedom of navigation and innocent passage; - indigenous peoples and local communities; - unregulated fishing in the Arctic (European Parliament 2017).
2019	Council conclusions on the EU Arctic Policy	<ul style="list-style-type: none"> - acceptance for Joint Communication 2016; - continued significant contribution, both at regional and multilateral fora which deal with Arctic matters (Council of the European Union 2019).
2021	European Parliament resolution on the Arctic: opportunities, concerns and security challenges	<ul style="list-style-type: none"> - international cooperation; - climate change in the Arctic; - geopolitical developments in the Arctic, - safeguarding freedom of navigation; - sustainable development and exploitation of strategic resources; - serving local communities and preserving the rights of indigenous peoples; - science and knowledge; - more EU in the Arctic, more Arctic in the EU (European Parliament 2021: p. 118-128).
2021	Joint Communication of the European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security to the European Parliament and the Council: <i>A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic</i>	<ul style="list-style-type: none"> - maintaining dialogue and cooperation; - intensifying regional cooperation and developing strategic foresight on security challenges; - addressing the ecological, social, economic and political challenges arising as a consequence of the climate change; - climate change and environmental degradation; - making the Arctic more resilient; - inclusive and sustainable development of the Arctic regions (Joint Communication 2021: p. 2).

Source: Authors' own elaboration based on documents from the database EUR-Lex.

4. Research results

In this section we highlight the outcomes of the interviews with politicians and researchers² conducted in spring of 2022. Our findings are related to: (1) the present role of gender mainstreaming in the Arctic, (2) the specifics of the gender issues in the Arctic, and (3) the perspective of future possibility for gender mainstreaming in the EU Arctic policy.

4.1. The role of gender mainstreaming in the Arctic

Gender equality and representation are urgent issues, and they are more visible in situations that are specific for industry. So, to consider, for instance, the extractive sectors, it is obvious that there is a gender imbalance in this industry and that women's perspectives are not valued or included in this space. The other issue is the question of how small communities can develop in a more balanced way of representation of women, taking into account the fact that extractive industries are typically male-dominated. In this case, regional development must be taken into consideration, and the EU should do the same when developing cross-border programmes and cohesion initiatives. If we limited our attention to conversations about various forms of economic development in the Arctic, we would find that they too are heavily gendered. So many of the socioeconomic problems encountered in the Arctic are gendered. More women are leaving the area, which raises the issue of outmigration and higher suicide rates harming more men. This situation demonstrates that the Arctic faces unique challenges, that might not be familiar or urgent in the EU. Traditional ways of living, infrastructure, Indigenous peoples' perspective, forced migration and many other Arctic-specific issues are unique and should be taken into account when discussing gender inequalities in the region.

As a result, gender issues are very visible in the Arctic region. In different parts of the Arctic these issues are perceived and viewed in different ways, and this fact makes the situation even more complex. Based on the conducted interviews, we can conclude that gender issues in the Arctic are unique and include multiple dimensions. The Arctic is a unique region, geopolitically, and it requires more attention to how gender is taken into consideration when it comes to different areas of the region. Gender issues in the region require creating an approach that will assist in solving those specific issues, and gender mainstreaming could potentially be beneficial in this matter.

Based on the interviews that were conducted, the question of how to solve these problems fits under a variety of categories. Gender equality, education and economic development are interconnected. Education is vital for young people in the region, indigenous people, and other marginalised communities. The same issue comes with economic development, for example, with funding and regional development

² Semi-structured interviews with EU officials (European External Action Service) and researchers who have expert knowledge about foreign policy, Arctic research, and gender research. The selection of respondents was both targeted and comprehensive, encompassing a broad spectrum of insights and expertise relevant to our study's focus. The collected research material was analysed by using qualitative content analysis.

programmes that should be more inclusive and supportive of women's participation. For instance, connectivity is essential when discussing education and the development of business. Having proper satellite coverage is essential nowadays for the future growth of the region. Some examples include the assistance for youth organisations to have a secretariat, bringing together women decision-makers for seminars, and connecting municipalities for exchange of the best practices.

Another strategy for solving gender inequality is increasing representation of women. There is definitely a need to have a place for women to be full community participants in terms of actually being key economic driving forces (e.g., in tourism business or other enterprises). Additionally, there is a focus on gender balance in the programming committees, as well as on the idea of representation for young people. It is necessary to consider gender-related issues with the strategy evaluations and impact analyses carried out for these programmes. Obviously, it is necessary to ensure that women's voices are heard in every setting, including conferences and meetings. However, it is particularly significant to have them heard in decision-making bodies, common committees, or advisory committees. There is a reason, why it is frequently quite difficult to find women in decision-making bodies for logistics and resource extraction.

Statistics and lack of data is another issue, as there is a need to present them in order to discuss various issues from a more specific perspective. The GEA report identifies issues that were well documented and also highlights the gaps in gender equality in the Arctic. As a result, there is a need for better data to truly understand the variations in living conditions between men and women and determine whether or not they were justified. Gender equality within this larger context refers to more than just eliminating discrimination, it also refers to gender balance, which is a crucial component of national and regional growth.

Based on the information received from the experts, we can conclude that the main goal is to include women in education, all sectors of the economy, create a proper representation of women and focus on eliminating the lack of proper data needed in order to solve gender issues in the Arctic region. With regard to long-term development, this is something that makes the societies in the north and in the periphery more stable, creating more opportunities for women in the future.

4.2. Gender mainstreaming in the EU Arctic policy

The notion 'gender mainstreaming' was originally used at the 1995 Fourth UN Conference on Women in Beijing, and the EU quickly adopted it. Therefore, by 1996, the EU had already made clear that it was committed to the idea of gender mainstreaming and that it was essential to ensure that gender mainstreaming was completely integrated into all of its programmes. It was a very significant step. Between the mid-1990s and about 2004, the EU saw some important changes, particularly in terms of its actors and organisational structure. In terms of actors, the expansion to the North marked the beginning while the expansion to Central and Eastern Europe signified the end (Kelemen, McNamara 2021). The Treaty of Amsterdam marked the beginning of structural changes, while the

discussion over the draft treaty establishing a Constitution for Europe and the launch of the Euro marked the end. These basic adjustments had a significant impact on EU gender equality policy as well, resulting in notable advancement in many areas. Due to two changes, the Commission's options for expanding the reach of its gender equality policy have significantly shifted since the mid-1990s. First, the expansion to the North and the years before it, made clear that Sweden and Finland, as new Member States, strongly supported and were willing to negotiate a well-developed gender equality policy as a key component of the accession agenda. Second, a new political approach, known as gradual gender mainstreaming, was backed by the Fourth UN International Conference on Women, held in Beijing in 1995, and its predecessors. Due to the addition of new articles and revision of old ones, the Treaty of Amsterdam was widely regarded as a turning point for gender equality policy. The EU also mandated that every policy must consider how it will affect gender equality. This served as the legal foundation for the gender mainstreaming effort, in significant part (Ahrens 2018).

Another important aspect of gender mainstreaming in the European Union is the Gender Action Plan. The EU's most recent Gender Action Plan (GAP III) outlines three principles that will govern the EU's approach to gender in external action: a gender-transformative approach, an approach that considers intersectionality, and an approach based on human rights. According to the GAP III, tackling intersectionality requires the EU to focus on the most disadvantaged women, while also taking into account other variables that may disadvantage women, such as racial/ethnic and religious background, age, disability, and sexual orientation. It builds on the Gender Action Plan 2010-2015 (GAP I) and the Gender Action Plan 2016-2020 (GAP II). EU efforts on gender equality have received limited attention in EU external activity, and a recent evaluation was critical of the EU's help in this area (Teevan 2021).

Based on the interviews with EU representatives, it is implied that the topic of gender in the EU Arctic strategy was rather more accidentally overlooked in the case of EU Arctic policy. We cannot construct a policy like the European Security and Defence Policy, which has a strong treaty framework, because the Arctic policy is weakly justified by the current legal papers. There is currently a broader cultural and political shift taking place in the world, and it has become evident both that the president of the European Commission Ursula von der Leyen has spent a lot of political capital in a political paradigm that she is acutely aware of, and what political efforts should be made to advance gender equality. The EU Arctic strategy is not superior, but comparable to the rest of the EU's framework of policies.

Taking into account the 2016 EU Arctic strategy, and what was lacking in it, the new updated Arctic policy has included the massive change. The 2016 EU Arctic policy included three primary objectives: (1) fighting climate change and protecting the environment, (2) sustainable development, and (3) the promotion of international cooperation. These pillars are also properly described in the new, updated, EU Arctic policy. However, it was surprising to see that there was no information on youth or gender in the 2016 policy, even though local communities and indigenous peoples were included in both

the 2016 report and the one before it. Ultimately, though, even those who refuse to include gender in these policies must confront gender issues if they are to create modern, forward-looking policies.

There has been a significant shift in the way that individuals in the Arctic, especially women, people of colour, young people, and indigenous people, are represented. Fortunately, there is a clear trend that shows an increase in representation of these groups. Although the voices of indigenous people have become louder, this does not mean that everyone respects or agrees with what they have to say. Women, equality, and youth have not yet undergone the same transformation. Women must be involved in all decision-making processes, from the formulation to the execution and developing policies, in order for everything to be inclusive. Gender mainstreaming is necessary nowadays, and there ought to be a stronger commitment to it. More importantly, mentioning gender in the policy is not a commitment, rather it is a major change that should be backed up by evidence, as this policy was only recently introduced at the end of 2021. There is a need to monitor the situation in order to determine whether any results were achieved or if there was any progress in that area. It is possible that institutions like the European Parliament, for instance, will play a significant role in the discussion with the key politicians responsible for the Arctic deal regarding the progress of the policy that was implemented. However, there is a need to truly look at what was promised in the EU, and then try to carry that into other regions, especially when compared to other Arctic states. If the Arctic states have even addressed gender mainstreaming the way the EU has, as that is the fundamental tenet of foreign policy.

The fact that gender was mentioned in EU Arctic policy is very promising, because inserting even a straightforward term or commitment requires a lot of work, and the European Parliament frequently carries it out. Therefore, the policy frequently enters the Parliament entirely gender-blind and exits the Parliament with a minimal focus on gender. In between, there is a lot of gender mainstreaming that goes on. It is important to follow the development of these texts, and it is crucial that these declarations of principle are being made. Despite the fact that they may appear repetitious and automatic, the mere fact that they exist indicates that they are useful. As a result, it is important to follow the development of the Arctic policies, specifically whether there will be focused on the topic of gender and specific actions implemented regarding gender.

4.3. Perspectives of EU Arctic policy and gender mainstreaming in the Arctic

The transition of societies, the gender gap and climate change, followed by transition of the EU and its policies – are processes with both positive and negative outcomes. Although it is inevitable, policymakers will be compelled to achieve gender equality. As a result, women's empowerment and trying to mainstream gender issues is vital if one wants to pursue proper policymaking. Despite the fact that current EU Arctic policy is not a fully gender-sensitive document, it is a great step forward that the policy is taken into account from the gender perspective.

The EU's emphasis on how people conduct Arctic science in general was also quite beneficial. Of course, it is one case that already illustrates a different problem with gender mainstreaming in the entire EU. Arctic science is naturally a component of the considerably bigger EU science and research portfolio in this respect. As a result, it is a reflection of the far more extensive talks and developments occurring at the EU level. It goes hand in hand, and, in that regard, this broader EU strategy benefits Arctic science. There is a drawback to this, because it demonstrates that the EU Arctic strategy is not specifically focused on the challenges of gender mainstreaming.

EU Arctic policy is unquestionably on the right track — and not just when it comes to gender — especially when compared to earlier iterations. Undoubtedly, gender equality should be a priority in all EU policies. The EU is required by its treaties to mainstream gender in all of its internal and external actions. It should have been present from the beginning, thus, it is incredibly intriguing that gender issue was mentioned in 2021. So, this came after the third external action plan on gender. It was at the outset of the new gender equality policy, which was also unveiled in 2020, so it ties in well with promises to produce academic work. The fact that it was included in the records is crucial.

Conclusions

The Arctic is the area of growing strategic importance, and the EU has a critical role to play in ensuring successful Arctic cooperation and addressing the region's difficulties. Gender equality is an essential principle of the EU, as expressed in the Treaty on the European Union, the Treaty on the Functioning of the European Union, and the EU Charter of Fundamental Rights. Over decades, the EU has enacted a significant corpus of law on problems such as equal treatment in work and profession, closing gender pay inequalities, and encouraging women's participation in labour market. Aside from that, the EU is dedicated to advancing gender equality in decision-making, addressing gender-based violence, and promoting gender equality and women's rights globally, in accordance with both the Beijing Declaration and the SDGs. In Arctic issues, the European Union has a unique position. The EU's connection to the Arctic is heavily influenced by the complex combination of various effects, overlapping agendas and stakeholders. As a result, the EU has a strong impact on the Arctic affairs, and the policy that the EU develops for the Arctic region has an influence on different areas of the region and its future overall.

Gender equality is becoming more prevalent in debates about the Arctic. It has been pushed by Iceland's chairmanship of the Arctic Council and is expressly mentioned in the Arctic policies of all Nordic countries. The EU implemented a number of new plans in 2020 with the goal of attaining gender equality both within the EU and globally, with a focus on the empowerment of women and girls. Main points of the policy emphasise the inclusion of gender equality as one of the overarching principles in a new Arctic communication, as well as promotes gender equality, and the empowerment of women in and through EU-funded Arctic scientific research. In this case, with the EU's assistance, the Arctic Council has a unique opportunity to encourage research and initiatives that

will help people comprehend gender equality. There has to be a larger commitment to gender mainstreaming. In the current EU Arctic policy, gender issues were mentioned for the first time, which can be perceived as an indicator of the future development of gender mainstreaming in the Arctic policies, as well as of a broader focus on the topic of gender issues in general. Since the policy was implemented at the end of 2021, over the course of the upcoming years, gender-related issues need to be observed in order to see whether any outcomes were obtained or if any progress was made in EU Arctic policy. The new Arctic policy echoes the broader approach used by EU programmes, placing emphasis on youth issues and gender equality. The policy envisions research and regional development funding to support better understanding and visibility of these perspectives, although there is a lack of more concrete ideas and specific measures. As a result, future EU Arctic policies develop these ideas and perspectives of gender and youth, but with more concrete plans and specific measures that should be mentioned in the policy.

By leaving out half the population, governments are not accomplishing what they are intended for. In order to genuinely work towards gender equality, women's empowerment and efforts to mainstream gender problems are crucial. Even the 2021 EU Arctic policy is not exactly a gender-sensitive text in many aspects. Another element that may be seen as a new possibility is the fact that the entire policy is considered from a gender perspective. Especially when compared to past revisions, this document puts EU Arctic policy firmly on the right track, and not just in terms of gender. The EU should include gender equality into all of its internal and external actions, as required by its treaties. Gender mainstreaming may be an effective approach to further development of the gender perspective in the future EU Arctic policies, as the EU can also play a decisive role in promoting gender equality through its foreign actions. The fact that it was included in EU Arctic policy in 2021 – is an important step towards achieving gender equality.

Viktoriiia Verezhak – PhD student of the Doctoral School of Social Sciences at the Maria Curie-Skłodowska University (Lublin, Poland). Main research interests: climate change response in the Arctic, feminist perspective, international relations.

Viktoriiia Verezhak – doktorantka Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych na Uniwersytecie Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Główne zainteresowania badawcze: reakcja na zmiany klimatu w Arktyce, perspektywa feministyczna, stosunki międzynarodowe.

Michał Łuszczuk – PhD, D.Sc., professor, employed in the Faculty of Earth Sciences and Spatial Management at the Maria Curie-Skłodowska University (Lublin, Poland). Main research interests: geopolitics of polar regions, socio-economic adaptation to climate change in the Arctic, Polish polar policy, and history of Polish polar research.

Michał Łuszczuk – dr hab., profesor na Wydziale Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Główne zainteresowania badawcze: geopolityka regionów

polarnych, adaptacja społeczno-gospodarcza do zmian klimatu w Arktyce, polska polityka polarna oraz historia polskich badań polarnych.

➔ References:

- ABENDROTH Anja-Kristin (2020), *Gender Equality*, in: Filomena Maggino (ed.), *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*, Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-319-69909-7_1129-2
- AHRENS Petra (2018), *Actors, Institutions, and the Making of EU Gender Equality Programs*, Palgrave Macmillan London. DOI: 10.1057/978-1-137-57060-4
- AIROLDI Adele (2008), *The European Union and the Arctic. Policies and actions*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen, <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:701329/FULLTEXT01.pdf> (24.06.2008).
- AIROLDI Adele (2010), *The European Union and the Arctic. Main developments July 2008 – July 2010*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen, <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:702010/FULLTEXT01.pdf> (30.12.2010).
- AIROLDI Adele (2014), *The European Union and the Arctic. Developments and perspectives 2010–2014*, Nordic Council of Ministers, Copenhagen, <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:771155/FULLTEXT01.pdf> (12.12.2014).
- ALLWOOD Gill (2020), *Gender Equality in European Union Development Policy in Times of Crisis*, "Political Studies Review", vol. 18, issue 3. DOI: 10.1177/1478929919863224
- ARCTIC COUNCIL (2002), *Inari Declaration on the occasion of the Third Ministerial meeting of the Arctic Council*, Signed by the representatives of the Arctic Council on the 10th October in Inari, Finland.
- ARCTIC COUNCIL (2021a), *Gender equality for a sustainable and prosperous Arctic*, <https://arctic-council.org/news/gender-equality-for-a-sustainable-and-prosperous-arctic/> (10.05.2021).
- ARCTIC COUNCIL (2021b), *Reykjavik Declaration 2021 on the occasion of the Twelfth Ministerial meeting of the Arctic Council*, held in Reykjavik, Iceland, 20 May, 2021, <https://oaarchive.arctic-council.org/items/4e4d237c-9570-49b3-b815-c22b605e8296> (20.05.2021).
- BENNEDSEN WITT Anton, GSTIR-SVENSTRUP Martin (2019), *EU Arctic Policy. An analysis of EU Involvement in the Arctic with Special Regards to Greenland*, Master Thesis, Aalborg University.
- BENDL Regine, SCHMIDT Angelika (2013), *Gender Mainstreaming: An Assessment of Its Conceptual Value for Gender Equality*, „Gender, Work & Organization”, vol. 20, issue 4. DOI: 10.1111/j.1468-0432.2011.00584.x
- CHUFFART Romain, RASPOTNIK Andreas (2019), *The EU and its Arctic spirit: Solving Arctic climate change from home?*, "European View", vol. 18, issue 2. DOI: 10.1177/1781685819883143
- CHUFFART Romain, RASPOTNIK Andreas; STEPIEŃ Adam (2021), *Our common arctic? A more sustainable EU-arctic nexus in light of the European green deal*, "The Polar Journal", vol. 11, issue 2. DOI: 10.1080/2154896X.2021.1978757
- COUNCIL OF EUROPE (1998), *Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices*, Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming, EG-S-MS, 98/2, Strasbourg.
- COUNCIL OF EUROPE (WWW), *What is gender mainstreaming?*, <https://www.coe.int/en/web/genderequality/what-is-gender-mainstreaming> (28.01.2024).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2009), *Council conclusions on Arctic issues*, 2985th Foreign Affairs Council meeting Brussels, 8 December 2009, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/111814.pdf (08.12.2009).

- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2014), *Council conclusions on developing a European Union Policy towards the Arctic Region*, Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 12 May 2014. <https://www.consilium.europa.eu/media/28342/142554.pdf> (12.05.2014).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2019), Council conclusions on the EU Arctic policy, Brussels, 9 December 2019 (OR. en), 14952/19, COEST 281, CFSP/PESC 942, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14952-2019-INIT/en/pdf> (12.12.2019).
- DALY Mary (2005), *Gender Mainstreaming in Theory and Practice*, "Social Politics: International Studies in Gender, State & Society", vol. 12, issue 3, Fall 2005, DOI: 10.1093/sp/jxi023
- EIGE (2014), *Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Gender Equality. Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States (Report)*, European Institute for Gender Equality (EIGE), Luxembourg, DOI: 10.2839/16888
- EIGE (2016), *What is gender mainstreaming?*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, DOI: 10.2839/76981
- EINARSSON Niels, LARSEN Joan Nymand, YOUNG Oran, NILSSON Annika E. (eds) (2004), *Arctic Human Development Report 2004*, Stefansson Arctic Institute, <https://oaarchive.arctic-council.org/items/f6c63158-401c-4a14-a8d2-5bc9f10710bf> (30.01.2024).
- EUROPEAN COMMISSION (2008), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – *The European Union and the Arctic Region*, COM(2008) 763 final, Brussels, 20.11.2008.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2011), European Parliament resolution of 20 January 2011 on a sustainable EU policy for the High North (2009/2214(INI)), OJ C 136E, 11.05.2012.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2017), European Parliament resolution of 16 March 2017 on an integrated European Union policy for the Arctic (2016/2228(INI)), OJ C 263, 25.07.2018.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2021), European Parliament resolution of 7 October 2021 on the Arctic: opportunities, concerns and security challenges (2020/2112(INI)), OJ C 132, 24.03.2022.
- FREDMAN Sandra, GOLDBLATT Beth (2015), *Gender Equality and Human Rights*, "UN Women Discussion Papers", 31 July 2015, DOI: 10.18356/e50499ba-en
- GUNNARSSON Åsa, SVENSSON Eva-Maria (2017), *Gender equality in the Arctic and North; socio-legal and geopolitical challenges*, "Nordic Journal on Law and Society", vol. 1, no. 01-02 (2017).
- HEININEN Lassi, EVERETT Karen, PADRTOVA Barbora, REISSELL Anni (2020), *Arctic Policies and Strategies – Analysis, Synthesis, and Trends*, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Laxenburg.
- JOINT COMMUNICATION (2012) to the European Parliament and the Council: *Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps*, JOIN(2012)019 final, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 26.06.2012, DOI: 10.2271/4310
- JOINT COMMUNICATION (2016) to the European Parliament and the Council: *An integrated European Union policy for the Arctic*, JOIN(2016) 21 final, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 27.04.2016.
- JOINT COMMUNICATION (2021) to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic*, JOIN(2021) 27 final, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Brussels, 20.10.2021.

- KARHUNEN Päivi, KOSONEN Riitta (2021), *NDI Background Paper 3: Mapping Synergies in Regional Cooperation in the Northern Dimension Area*, Northern Dimension Institute.
- KELEMEN R. Daniel, MCNAMARA Kathleen R. (2021), *State-Building and the European Union: Markets, War, and Europe's Uneven Political Development*, "Comparative Political Studies", vol. 55, issue 6. DOI: 10.1177/00104140211047393
- KOIVUROVA Timo, HOEL Alf Håkon, HUMPERT Malte, KIRCHNER Stefan, RASPOTNIK Andreas, ŚMIESZEK Małgorzata, STĘPIEŃ Adam (2021), *Overview of EU actions in the Arctic and their impact*, European Union, <https://eprd.pl/wp-content/uploads/2021/06/EU-Policy-Arctic-Impact-Overview-Final-Report.pdf> (30.06.2021).
- LAHEY Kathleen, SVENSSON Eva-Maria, GUNNARSSON Åsa (2014), *Gender Challenges & Human Capital in the Arctic*, in: "Arctic Yearbook" 2014, https://arcticyearbook.com/images/yearbook/2014/Scholarly_Papers/9.Lahey.pdf (31.10.2014).
- LAVENA Cecilia, RICCUCCI Norma M. (2012), *Exploring Gender Mainstreaming in the European Union*, "International Journal of Public Administration", vol. 35, issue 2. DOI: 10.1080/01900692.2011.616991
- LOMAZZI Vera, CRESPI Isabella (2019), *Gender Mainstreaming and Gender Equality in Europe: Policies, Culture and Public Opinion*, Bristol University Press. DOI: 10.46692/9781447317722
- LOURENÇO Luisa (2019), *European Economic Area (EEA) and European Free Trade Association (EFTA)*, in: Ramses Wessel, Jed Odermatt (eds), *Research Handbook on the European Union and International Organizations*, Edward Elgar Publishing.
- MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, Iceland (2019), *Iceland's Chairmanship in the Arctic Council 2019–2021*, <https://www.government.is/topics/foreign-affairs/arctic-region/icelands-chairmanship-in-the-arctic-council-2019-2021/> (31.05.2019).
- MSAH, Ministry of Social Affairs and Health in Finland (2002), *Taking Wind: Conference Report*, Conference on Gender Equality and Women in the Arctic, 3–6 August 2002, Saariselkä Finland, <http://hdl.handle.net/11374/2074> (31.08.2002).
- MYRJORD Anne (2003), *Governance Beyond the Union: EU Boundaries in the Barents Euro-Arctic Region*, „European Foreign Affairs Review”, vol. 8, issue 2 (2003). DOI: 10.54648/eerr2003015
- ODDSDÓTTIR Embla Eir, ÁGÚSTSSON Hjalti Ómar (eds) (2021), *Pan-Arctic Report: Gender Equality in the Arctic – Phase 3*, Project Report, April 2021, Icelandic Arctic Cooperation Network, Reykjavik, <https://arcticgenderequality.network/phase-3/pan-arctic-report> (31.05.2021).
- ODDSDÓTTIR Embla Eir, SIGURÐSSON Atli Már, SVANDAL Sólrún (eds) (2015), *Gender Equality in the Arctic: Current Realities – Future Challenges*, Conference Report, Ministry for Foreign Affairs, Reykjavik, https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/409/AC-MMCA09_Iqaluit_2015_SDWG_Gender_Equality_in_the_Arctic.pdf?sequence=1&isAllowed=y (30.09.2015).
- OJANEN Hanna (2000), *The EU and Its „Northern Dimension: An Actor in Search of a Policy, or a Policy in Search of an Actor?*, „European Foreign Affairs Review”, vol. 5, issue 3 (2000). DOI: 10.54648/276173
- PALOSAARI Teemu, MÖLLER Frank (2004), *Security and Marginality: Arctic Europe after the Double Enlargement*, "Cooperation and Conflict", vol. 39, issue 3. DOI: 10.1177/0010836704045203
- PRIOR Tahnee Lisa, ŚMIESZEK Małgorzata (2023), *Editorial: Women of the Arctic*, "Polar Record", vol. 59. DOI: 10.1017/s0032247422000407

- RASPOTNIK Andreas, STEPIEŃ Adam (2020), *The European Union and the Arctic: A Decade into Finding Its Arcticness*, in: Joachim Weber (ed.), *Handbook on Geopolitics and Security in the Arctic. Frontiers in International Relations*, Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-030-45005-2_8
- RASPOTNIK Andreas, ØSTHAGEN Andreas (2022), The European Union and Arctic Security Governance, in: Matthias Finger, Gunnar Rekvig (eds), *Global Arctic*, Springer, Cham. DOI: 10.1007/978-3-030-81253-9_22
- RAUTIO Arja, KUKARENKO Natalia, NILSSON Lena Maria, EVENGARD Birgitta (2021), *Climate Change in the Arctic – The Need for a Broader Gender Perspective in Data Collection*, "International Journal of Environmental Research and Public Health", vol. 18, no. 2. DOI: 10.3390/ijerph18020628
- REES Teresa (2005), *Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe*, "International Feminist Journal of Politics", vol. 7, issue 4. DOI: 10.1080/14616740500284532
- SEGNESTAM Lisa (2018), *Integrating gender and social equality into sustainable development research. A guidance note*, October 2018. Version 1.0, Stockholm Environment Institute (SEI), Stockholm.
- SLOAN Lindis (ed.) (2004), *Women's Participation in Decision-making Processes in Arctic Fisheries Resource Management*, Arctic Council 2002-2004, Nordfold. <http://hdl.handle.net/11374/29>
- SLOAN Lindis (ed.) (2006), *Women and Natural Resource Management in the Rural North*, Arctic Council Sustainable Development Working Group 2004-2006, Nordfold. <http://hdl.handle.net/11374/34>
- STEPIEŃ Adam, KOIVUROVA Timo, KANKAANPÄÄ Paula (eds) (2016), *The Changing Arctic and the European Union. A Book Based on the Report "Strategic Assessment of Development of the Arctic: Assessment Conducted for the European Union"*, Leiden, Boston, Brill/Nijhoff.
- TEEVAN Chloe (2021), *The EU's gender action plan: principles and practice*, ECDPM Briefing Note no. 139.
- UN WOMEN (2020), *Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2020*, UN Women and United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Progress-on-the-Sustainable-Development-Goals-The-gender-snapshot-2020-en.pdf> (17.09.2020)
- UN WOMEN (2021), *Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2021*, UN Women and United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Progress-on-the-Sustainable-Development-Goals-The-gender-snapshot-2021-en.pdf> (17.09.2021).
- UN WOMEN (2022), *Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2022*, UN Women and United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2022), *Global Gender Gap Report 2022*, Geneva.

Sticky or stuck? Challenges of Bosnia's and Moldova's accession into the EU¹

Kerry Longhurst, *Collegium Civitas (Warsaw, Poland)*

E-mail: kerry.longhurst@civitas.edu.pl

<https://www.orcid.org/0000-0002-4710-2640>

Vanessa Tinker, *Collegium Civitas (Warsaw, Poland)*

E-mail: vanessa.tinker@civitas.edu.pl

<https://www.orcid.org/0009-0004-6203-0843>

Abstract

This article explores the contemporary dynamics surrounding EU enlargement and the rapid momentum that was ignited by the circumstances of 24 February 2022. To explore this topic, the article looks at Bosnia's and Moldova's similar, yet distinct paths towards the EU and examines how they measure up to the prospect of accession in the context of a possible fast-track enlargement. Through the application of content analysis of EU and national policy documents concerning EU enlargement published after 24 February 2022, as well as findings gathered from EU enlargement progress trackers, shadow reports, indexes, and commentaries by independent civil society, the article identifies significant gaps between the EU's own assessment of progress and domestic realities in both Moldova and Bosnia. Accordingly, the article identifies and discusses four particularly problematic areas, common to both states that are potential "sticking points" standing in the way of their respective EU accession paths: polarisation, oligarchy and corruption, accountability and democratic institutions, as well as fundamental rights and civil society. The article posits that because of problems in these spheres, the countries' paths towards the EU are "sticky", but still far from "stuck".

Keywords: European Union, EU enlargement, Bosnia and Herzegovina, Moldova, comparative analysis

¹ This article is an outcome of a research project generously funded by a National Science Centre of Poland (NCN) grant 'Domestic Barriers to the Pro-European Transformation of Moldova' No. 2016/23/B/1155/03635.

Przylepione czy ugrzęźnięte? Wyzwania związane z przystąpieniem Bośni oraz Mołdawii do UE

Streszczenie

W niniejszym artykule zbadano współczesną dynamikę towarzyszącą rozszerzeniu UE oraz szybki impet, który został wywołany wydarzeniami z 24 lutego 2022 roku. Aby zgłębić ten temat, w artykule przyjrano się podobnym, choć odrębnym ścieżkom Bośni i Mołdawii do UE oraz zbadano, w jaki sposób dostosowują się te kraje do perspektywy przystąpienia w kontekście ewentualnego przyspieszonego rozszerzenia. Dzięki zastosowaniu analizy treści unijnych i krajowych dokumentów politycznych związanych z rozszerzeniem UE opublikowanych po 24 lutego 2022 r., a także wniosków zebranych na podstawie indeksów, raportów uzupełniających i komentarzy niezależnego społeczeństwa obywatelskiego, w artykule wskazano istotne luki między własną oceną UE dotyczącą postępu i realiów wewnętrznych w Bośni i Hercegowinie oraz w Mołdawii. W związku z tym, w artykule zidentyfikowano i omówiono cztery szczególnie problematyczne obszary, wspólne dla obu państw, które stanowią potencjalne „punkty sporne” stojące na drodze ich ścieżek przystąpienia do UE: polaryzacja, oligarchia i korupcja, odpowiedzialność i instytucje demokratyczne oraz prawa podstawowe i społeczeństwo obywatelskie. W artykule wysunięto tezę, że ze względu na problemy w tych obszarach drogi obu krajów do UE są „lepkie”, ale wciąż dalekie od „ugrzęźnięcia”.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, rozszerzenie UE, Bośnia i Hercegowina, Mołdawia, analiza porównawcza

Almost immediately after 24 February 2022, the topic of EU enlargement was thrust back into the spotlight. New geopolitical circumstances not only enhanced the membership prospects of Georgia, Moldova, and Ukraine, but also reignited the enlargement dynamic in the Western Balkans. Subsequent events moved at a striking speed, and culminated on 14 December 2023, when the European Council gave Moldova and Ukraine the green light to open accession negotiations, and for Georgia – to become an official EU candidate country (see: European Council 2023: p. 5). Although initially delayed, on 21 March 2024, the EU decided to officially open accession negotiations with Bosnia and Herzegovina (see: European Commission 2024).

Considering the swift pace of developments since February 2022 there is still a dearth of research on the new EU enlargement dynamic and especially in terms of analysis of the prospective new members, pertinent domestic factors, and their readiness for accession. New research on this topic has tended to delve into the geopolitical aspects of enlargement and/or the costs and benefits of enlargement for the EU itself (Sciocluna, Auer 2023; Karjalainen 2023). Consequently, far less attention has been given to exploring the specific characteristics of the candidate countries, and how enlargement looks from their perspective. Meanwhile, official EU reports on the unfolding enlargement tend to emphasise progress and to overlook backsliding and has a particular blind spot for identifying systemic problems in the new accession states.

Article's aim and used methodology

With the above-mentioned observations in mind, this article's aim is to fill a research gap by mapping recent developments in Bosnia and Herzegovina's (hereafter Bosnia) and Moldova's paths towards the EU, and by identifying specific challenges associated with their respective routes to membership. By doing this, we aim to advance the nascent state of the art in enlargement research by nurturing a fresh analytical lens focused on a domestic-level of analysis. The added value of the article also derives from its comparative approach, which considers Eastern Europe and the Western Balkans and, more specifically, two small countries that are situated in challenging geopolitical neighbourhoods and also beset by internal political and identity-related fissures. We focus on two research questions. Firstly, how do Moldova and Bosnia measure up in relation to EU accession criteria to do with the fundamentals' negotiating cluster? Secondly, what are the main sticking points in the way of Bosnia's and Moldova's accession paths to the EU? To answer these questions, we use content analysis of the EU's and national policy documents on EU enlargement published after 24 February 2022, as well as findings gathered from EU enlargement progress trackers, indexes, shadow reports, and commentary by independent civil society as a means to juxtapose and assess the varying and often contradictory views presented in the literature concerning the progress of two states under research. Consequently, we identify four salient EU accession-related issues, which we regard as particularly problematic in both similar and different ways of Moldova and Bosnia. These are: (1) polarisation, (2) oligarchy and corruption, (3) accountability and democratic institutions, (4) fundamental rights and civil society. We posit that these issues deserve scholarly attention since they not only afflict both states, but also present significant barriers to their EU accession prospects. Crucially, we argue that because of these factors the two countries' paths towards the EU are "sticky", but still far from "stuck".

This article proceeds with a brief discussion of the similar but different paths taken by Moldova and Bosnia towards the EU and briefly considers the extents, to which they measure up to the fundamentals of accession. In this regard we point to the pervading shortfalls in both countries performances *vis-à-vis* the EU's expectations, which were overlooked when official accession state status was awarded. Subsequently the article discusses the four sticking points in relation to Bosnia and Herzegovina, as well as Moldova, and highlights the possible dangers they present if an accelerated enlargement comes about which could promote the continuation of a methodology, which sidesteps these problematic sticking points. By way of conclusions, we consider the next steps for enlargement and also point to future research issues and avenues of enquiry.

Moldova and Bosnia: similar but different paths to the EU

Bosnia and Herzegovina, as well as Moldova are interesting cases to examine the unfolding EU enlargement dynamic due to their points of similarity and points of difference.

Both are small states with protracted conflicts – largely frozen in the case of Moldova and more prone to secession in the case of Bosnia. The complex relations of these two countries with Russia also influence their strategic manoeuvrability and their evolving relations with the EU. Popular support for the EU in both countries, whilst currently stable, is inclined to fluctuate. The issue of joining the EU is highly politicised in domestic political arenas in both states, with significant portions of society rigidly contesting accession (National Democratic Institute for International Affairs 2021; International Republican Institute 2023). Elements of Moldovan society retain a pro-Russian allegiance and the main opposition party in parliament – the Bloc of Communists and Socialists – favours active alignment with Russia. Meanwhile in Bosnia and Herzegovina, the President of Republika Srpska (RS) Milorad Dodik, who is accused of maintaining close ties with Russia, sustains a strained relationship with the EU and insists that RS will only engage in Bosnia's EU membership negotiations once foreign influence is removed and Sarajevo stops obstructing RS's participation in the integration process (Chiappa 2023).

Bosnia and Herzegovina, as well as Moldova also have similar performances across several governance-related indicators salient to the EU's membership criteria. Their scores in the 2022 *Corruption Perception Index* are comparable: Moldova – 39, Bosnia and Herzegovina – 34 (Transparency International 2023a). In the World Bank's 2022 worldwide governance indicators the two countries both lie in the 41st percentile with regards to the rule of law (World Bank WWW). According to Freedom House's report *Nations in Transit 2023*, on the question of democracy, Bosnia and Herzegovina's scores – 37/100, Moldova's – 36/100 (Freedom House 2023b). These two countries also have similar scores on economic freedom, according to the Heritage Foundation: Bosnia and Herzegovina – 62.9, Moldova – 58.5 (Heritage Foundation 2023).

With regard to their relations with the EU, these two countries' have been progressing for several decades, albeit along different tracks. Moldova's relations evolved in the context of the *European Neighbourhood Policy* (ENP) and – since 2009 – the *Eastern Partnership* (EaP). Although this formula facilitated the development of closer trade and political ties with the EU, it kept Moldova at arm's length as a 'neighbour' rather than a prospective member. Moldova's key achievements included a visa-free regime with the EU and *Association Agreement with the Deep and Comprehensive Free Trade Agreement* (DCFTA), which saw the EU swiftly become Moldova's largest trade partner replacing Russia and the CIS (Gerasymchuk 2022).

In contrast, Bosnia and Herzegovina was identified as a potential EU Member State as far back as 2003 in the context of the Thessaloniki Council, which in its conclusions (see: European Commission 2003) declared that the future of the Western Balkans lay in Europe. Thereafter, Bosnia and Herzegovina's relationship with the EU advanced through the signing of *Interim Agreement on Trade and Trade-related Issues* entered into force in 2008, and later – via the *Stabilisation and Association Agreement* (SAA) entered into force in 2015. Both of these documents significantly facilitated Bosnia's trade. Furthermore, Bosnia and Herzegovina has been a beneficiary of the *Instrument for Pre-accession Assistance*, whereby up to 2020, the country received EUR 822 million of development aid.

Alongside these developments, Bosnia and Herzegovina's citizens were also granted visa-free travel to the EU in 2010. Unlike the other six Western Balkan states that applied for EU membership as early as 2005, Bosnia and Herzegovina was only able to apply on 15 February 2016 due to delays in addressing state and military property ownership issues and constitutional reforms.

Despite their apparent rapid shift towards the EU since February 2022, both Moldova and Bosnia still demonstrate weak alignment with the Copenhagen criteria², and especially towards the fundamentals' negotiating cluster, which includes chapters on the judiciary and fundamental rights, justice freedom and security, public procurement, statistics, and financial control. This is consequential, since in the context of membership negotiations, the fundamentals' negotiating cluster is the most demanding to achieve and relates to core EU values, such as democracy and the rule of law. Furthermore, as previously stated, it is both the first to open and the last to close, which means that the finalisation of negotiations in their totality and, therefore, actual membership hinges on states' capacities to fulfill their commitments within this cluster.

Table 1 illustrates multiple shortcomings between the EU's prescribed steps and priorities and Moldova and Bosnia's performances, which were arguably underplayed when these countries received the EU's support to become accession states in 2023 and 2024 respectively. Evidently, as mentioned above, in the current politically charged context of enlargement which emphasises speed, the EU has sought to stress progress and 'completion' above all else.

Table 1: Moldova's and Bosnia's fulfilment of the EU's 'steps' and 'priorities'

	Moldova's nine steps (assigned in 2022)		Bosnia's 14 priorities (assigned in 2019)	
Step / priority	Objective	EU Assessment, November 2023	Objective	EU Assessment, November 2023
1	Comprehensive justice system reform	Incomplete	Elections framework in line with EU standards and recommendations	Incomplete
2	Addressing shortcomings from OSCE/ODIHR, Venice Commission	Completed	Functioning at all levels of the coordination mechanism on EU matters	Incomplete

² The Copenhagen criteria include: stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities; a functioning market economy and the ability to cope with competitive pressure and market forces within the EU; the ability to take on the obligations of membership, including the capacity to effectively implement the rules, standards and policies that make up the body of EU law and adherence to the aims of political, economic and monetary union.

3	Deliver on the commitment to fight corruption	Incomplete	Functioning of the Stabilisation and Association Parliamentary Committee	Completed
4	Implement the commitment to de-oligarchisation	Incomplete	Improve institutional framework, including constitutional level	Incomplete
5	Strengthen the fight against organised crime	Completed	Promote reconciliation to overcome legacies of the war	Incomplete
6	Public Administration reform	Completed	Adopt judicial reform laws	Incomplete
7	Public Financial Management/ procurement	Completed	Strengthen prevention against corruption and organised crime	Incomplete
8	Enhance the involvement of civil society in decision-making	Completed	Coordination of the border management and migration management capacity	Incomplete
9	Strengthen human rights/sustain commitments to gender equality	Completed	Strengthen the protection of human rights/sustain commitments to gender equality	Incomplete
10	-		Ensure right to life and prohibition of torture	Completed
11	-		Upholding EU standards on freedom of association and freedom of assembly	Incomplete
12	-		Guarantee freedom of expression and of the media and protection of journalists	Incomplete
13	-		Improve protection of vulnerable groups	Incomplete
14	-		Public administration reforms	Incomplete

Sources: European Commission 2023c; European Commission 2023e.

Bosnia and Herzegovina's sticking points

To date, Bosnia and Herzegovina, as shown in *Table 1*, has only completed two of the fourteen priority areas that were assigned by the European Commission in 2019 (see: European Commission 2019). Nevertheless, on 12 March 2024, the European Commission provided a positive recommendation to the European Council to open accession negotiations (see: European Commission 2024). This decision reflects efforts that have been underway since 2020 to revise the EU's enlargement methodology, towards one that places a stronger emphasis on fundamental reforms, including the rule of law, fundamental rights, economic development and competitiveness, strengthening democratic institutions and public administrative reform, but at the same time keeps the enlargement momentum credible and on track. These changes were reflected in the European Commission's communication in 2022 to recommend to the European Council to grant Bosnia and Herzegovina the status of candidate country on the presumption that this country would satisfy eight steps.³ Later, in December 2023, the European Commission reported that it 'welcomed' Bosnia and Herzegovina's efforts to satisfy the eight steps and recommended the European Council to consider opening accession negotiations after a necessary level of compliance had been achieved. On 12 March 2024, the European Commission commended Bosnia and Herzegovina's commitment to take decisive steps to address the backlog of outstanding reforms, including the adoption of the law on prevention of conflict of interest and the law on anti-money laundering and countering terrorism financing (European Commission 2024: p. 2) and had taken significant steps to improve the judicial and prosecutorial system, migration management, the fight against corruption and organised crime (European Commission 2024: p. 1, 2). Attention was also placed on Bosnia's efforts to reach and maintain full alignment with the *EU Common Foreign and Security Policy*" (European Commission 2024: p. 4, 6).

We have grouped Bosnia and Herzegovina's "sticking points" as follows.

1) Polarisation

Polarisation remains a prominent feature of Bosnia and Herzegovina's political set-up. At the heart of the problem is the country's constitution, which was drawn up in the context of the post-war Dayton Agreement⁴. The constitution institutionalises a complex consociational federal system, represented by the country's three dominant ethnic groups: Bosniaks, Bosnian Croats, and Bosnian Serbs. However, there is tremendous asymmetry between two entities – the Federation of Bosnia and Herzegovina, and Republika Srpska (the former is highly decentralised, and the latter is centralised). Both

³ The eight steps concern coordination of EU integration; judicial reforms; prevention of conflicts of interest; prevention of corruption and organised crime; border and migration management; prohibition of torture; and freedom of expression. See: *2022 Communication on EU Enlargement Policy* (European Commission 2022b).

⁴ General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina (Dayton Agreement) is the peace agreement reached near Dayton in United States, finalised on 21.11.1995, and formally signed in Paris, on 14.12.1995. These agreement ended the Bosnian War. The parties agreed to peace and to a sovereign state – Bosnia and Herzegovina composed of two parts (entities): the largely Serb-populated Republika Srpska and mainly Croat-Bosniak-populated Federation of Bosnia and Herzegovina.

entities enjoy significant autonomy, while state institutions remain weak and although peace has been preserved, the state remains contested as the constitution is viewed as 'imposed' and the federal system 'internationally administered' (Keil, Anderson 2021).

Bosnia and Herzegovina has been categorised as a "frozen conflict" since the deeply rooted causes of the violent conflict remain unresolved (Perry 2019). Thus, Bosnia and Herzegovina remains a deeply fractured society with persistent ethnic tensions that have been on the rise over the past few years. The RS entity has become increasingly polarised and nationalistic under the leadership of pro-Russian leader Milorad Dodik, the current RS president, and the Serbian Radical party, who routinely uses provocative and divisive rhetoric to undermine the sovereignty, unity, and territorial integrity of Bosnia and Herzegovina. The authorities has even threatened to hold a referendum to merge RS with Serbia.

In the case of the Federal entity, polarisation is readily apparent in the education system, whereby the practice of 'two schools under one roof' is maintained. Despite attempts to abolish it, which was originally intended for the return of post-war refugees, the practice persists. As late as 2018, the OSCE reported: "56 schools (in 28 locations), including central and branch schools, [are] affected by the phenomenon of 'two schools under one roof' (46 primary schools and 10 secondary schools)" (OSCE 2018: p. 10). Consequently, generations of children (in this case, Bosniak and Bosnian-Croat children) are attending the same schools but are taught different histories in the language of the given ethnic group.

Hyper-polarisation and unhealed social scars from previous ethnic conflicts, will hinder Bosnia and Herzegovina's ability to adequately fulfil the EU accession criteria, especially the important fundamentals' negotiating cluster, without far-reaching constitutional reforms. As Berta López Domènech argues: "The allocation of power along ethnic lines, stubborn veto mechanisms, and the continuous presence of the High Representative as the country's highest authority hinder Bosnia's advance on its EU path" (Domènech 2023: p. 3). An un-reformed Bosnia and Herzegovina continuing along its path to the EU would also mean that the EU would acquire a new Member State with an inherently problematic political system characterised by polarisation and lacking legitimacy and trust from the perspective of the bulk of its citizens.

2) Systemic corruption

Although legislative progress was made to tackle organised crime and to improve judicial integrity, tangible progress was curtailed, because parliament proved inept at adopting new laws (European Commission 2022a). Consequently, during the fifth EU–Bosnia Stabilisation and Association Council, the country was warned that if reforms were not passed it would be 'grey-listed' (Council of the European Union 2023).

In *Evaluation Report* published in March 2023, the Council of Europe's *Group of States against Corruption* (GRECO) noted that Bosnia and Herzegovina had failed to make any real progress in tackling corruption due to political blockages. The report argued that failure to develop a state-level anti-corruption strategy inhibits the country's ability "to prevent corruption amongst persons with top executive functions [...] and members of the Border Police and State Investigation and Protection Agency (SIPA)" (GRECO 2023: p. 4). The European Commission, in its *2023 Report on Bosnia and Herzegovina*, added:

"There are systemic shortcomings in the operational cooperation between law enforcement agencies fighting organised crime, due to non-harmonised criminal legislation, weak institutional coordination, and a very limited exchange of intelligence" (European Commission 2023b: p. 2). Deficiencies in this sphere arguably correspond to significant shortfalls in Bosnia and Herzegovina's capacity to fulfill accession criteria. A weak record in anti-corruption also drains public trust in law enforcement bodies and the judiciary. Crucially, corruption is widespread and normalised as a "way of being"; and by failing to tackle this phenomenon, Bosnia risks approaching a legal and institutional vacuum with weak state institutions, which could inhibit EU accession negotiations.

3) Institutional paralysis

In 2022, the World Bank's *Political Stability Index* cited Bosnia and Herzegovina as one of Europe's five most unstable countries owing to its dysfunctional governance set-up (Kaufmann, Kraay 2023). Unsurprisingly, Bosnia is considered the most 'over-governed' country in Europe (Šiljak, Nielsen 2023). These characteristics are illustrated in the fact that the country has five presidents, thirteen prime ministers, fourteen governments and parliaments, one hundred and thirty-six ministers, and hundreds of parliamentarians. Consequently, Bosnia and Herzegovina represents a classic example of a weak state with extractive institutions, whereby power is allocated along ethnic lines, excluding large segments of society.

Although Bosnia and Herzegovina made some notable progress in the prompt entry of executive and legislative bodies at the state and entity levels after the 2022 general elections, the country continues to underperform in meeting European standards (European Commission 2023b). This is in part due to the existence of four separate court systems – the state-level, the RS, the Federation, and the self-governing Brčko District – an arrangement, which contributes to overall ineffectiveness. In the case of the RS, for example, the entity's president Dodik has undertaken legislative initiatives that not only undermine the country's constitutional order and territorial integrity, but also the country's EU prospects.

The European Commission identified a number of outstanding issues in the judicial system, including inconsistencies in the rules of appointment of judges and prosecutors, and the need to regain the public trust and improve its performance to fight corruption and organised crime (European Commission 2023b: p. 2). Furthermore, Bosnia and Herzegovina has continued to fail to make improvements in constitutional and electoral reforms to bring the Constitution in line with the *European Convention on Human Rights* (ECHR) and implement the historic ruling by the Grand Chamber of the European Court of Human Rights (ECtHR) on the Sejdić-Finci case in December 2009 that found the barring of Jews and Roma from the presidency and from membership in the House of Peoples a clear violation of human rights (Otieno 2023). Fourteen years later, the country still maintains the discriminatory provisions that political rights are contingent on ethnic background and place of residency (Freedom House 2023a).

Despite the Council of Ministers' appointment of a new supervisory body to oversee the implementation of the national war crimes strategy, the independence and impartial-

ity of the judiciary have arguably not improved, moreover, RS has threatened to eliminate altogether the rulings of the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina. Recently, for example, RS refused to accept the final and binding decisions of the Constitutional Court, as well as the decision of the High Representative to ban the 9th January, a holiday that celebrates the proclamation of RS as an independent Republic of Bosnia. This holiday is controversial, because it marks the event that triggered the beginning of the Bosnian war that lasted from 1992 to 1995, resulting in estimated 100,000 deaths and a genocide in Srebrenica, a claim that Bosnian Serb officials and neighbouring Serbia continue to refute. UN expert Ní Aoláin warned that “the failure to address the legacy of the past in Bosnia and Herzegovina, including through comprehensive transitional justice measures and substantive rule of law reform in key justice and security institutions, creates conditions that enable the rise of violent extremism” (OHCHR 2023).

Without fundamental reforms Bosnia and Herzegovina's institutions are likely to remain paralysed and ill-equipped to manage the complex and demanding EU accession process at both political and technical levels. The EU's accession criteria require democratic institutions that ensure transparency and accountability, as well as cross-party cooperation, all of which are currently undermined in Bosnia and Herzegovina's excessively decentralised and dysfunctional arrangements.

4) Fundamental rights

Bosnia and Herzegovina continues to underperform in the areas of political rights and civil liberties. It is apparent in the report *Freedom in the World 2023*, which designated this country as only “partially free” (Freedom House 2023a). CIVICUS Monitor also downgraded Bosnia and Herzegovina from having a ‘narrowed’ to ‘obstructed’ civil space in its annual report, citing increases in attacks on activists, journalists, and LGBTQIA+ groups, which, it argued, jeopardise the stability of the country (CIVICUS 2023).

In terms of social inclusion and the rights of LGBTQIA+, the country made some notable progress. Since 2020, for example, the European Commission commended advancements made concerning the rights of LGBTQIA+, noting how pride marches have been held more frequently and an action plan on the rights of such persons was adopted in July 2022 (European Commission 2023c). However, in the RS entity, the European Commission's report expressed concerns about regression, where the entity's president Dodik and his SNSD party have assertively tried to undermine the work of Bosnia and Herzegovina's state-level institutions, and the international community's high representative – Christian Schmid (European Commission 2023c). In March 2023, for example, Dodik sought to pass restrictive legislation on LGBTQIA+ activities, almost mirroring that was passed by Vladimir Putin in Russia.

The European Commission also noted shortcomings, especially concerning freedom of expression, where no progress has been made (European Commission 2023c: p.7). Reports of journalists receiving online threats continue to emerge and political pressure on broadcasters also (Wiseman 2023). Freedom of expression is under acute pressure in the RS especially in light of the reversal of the decriminalisation of defamation in July 2023, which prompted disquiet and criticism from civil society and the EU. Reclassifying defamation as a criminal

act represents a major step backwards in the protection of fundamental rights by restricting independent civil society and stifling free speech (Transparency International 2023b).

Although freedom of assembly and association is generally respected in Bosnia and Herzegovina, NGOs dealing with sensitive topics (i.e., LGBTQIA+, corruption, migration, women's rights, and the environment) are subject to threats, intimidation, and violence with little or no condemnation by authorities (Moratti 2023). The RS entity has recently made efforts to further restrict freedoms by proposing the foreign agents law and the media law. If adopted, the foreign agents law (which passed in the first reading by the National Assembly in September 2023 but is still waiting for a second reading) will limit non-profit organisations from engaging in 'political activities', require their enrolment in a special registry and place them under increased surveillance (Kurtic 2023). The *Law on Public Information and Media* (that was recently passed) allows the government to legally own and control the media through telecommunications company *Telekom Serbia* that it has a majority share in and thereby is able to silence any critical opposition.

Crucially, despite being granted candidate country status in 2022, and in 2024 – accession state status, Bosnia and Herzegovina continues backslide in fundamental rights and in the extent to which independent civil society can flourish, particularly in the RS entity. In these spheres, the country appears to be heading in the polar-opposite direction of EU norms and thus away from the standards embedded in the accession process and the fundamentals' negotiating cluster more specifically. If unchecked such discrepancies would see the country potentially accede to the EU with authorities in charge with insufficient domestic accountability, effective civil society oversight and with a negligibly independent media.

Moldova's sticking points

In December 2023, European Council has given Moldova the "green light" to proceed to EU accession negotiations (see: European Council 2023). This decision was forthcoming even though the nine priorities or 'steps' that the Commission had set for Moldova in July 2022 (when it was given candidate country status) had only partially been met, as noted in *Table 1*. According to the Commission's own appraisal, given in an update in June 2023 by Commissioner for Neighbourhood and Enlargement Oliver Varheyi, Moldova had successfully met three steps: judicial reforms in relation to Venice Commission's recommendations, inclusion of civil society in policy-making and gender equality, including measures for tackling gender-based violence (GBV). Good progress was also noted in de-oligarchisation, wider justice system reforms, and public finance management. Three areas with only 'some' progress were: anti-corruption, the fight against organised crime, and public administration reform (European Commission 2023d). Whilst the following analysis generally concurs with the Commission's conclusions regarding Moldova's strengths and weaknesses, the following discussion shines a sharper light on specific issues that, if left unattended, can bring sizable problems into the EU. As in the case of Bosnia and Herzegovina discussed above, we have grouped these problems into four "sticking points".

Interestingly, the EU does not regard ending the frozen conflict in Transnistria as a condition for Moldova to move along its accession path. The EU talks about supporting "a comprehensive, peaceful and sustainable settlement of the Transnistrian conflict", based on "the sovereignty and territorial integrity of Moldova in its internationally recognised borders, with a special status for the Transnistrian region" (European Commission 2023e: p. 3). Thus, as eloquently described by Ceban (2023), the EU institutions appear to believe that "the process of European integration will stimulate a final settlement on the breakaway region, dragging the territory back under its control as part of growing closer to the EU" (Ceban 2023).

1) Polarisation

Polarisation has been a feature of Moldovan politics and society since 1991. In the decades after obtaining independence, this country ricocheted between pro-Russian and pro-reform governments, which was caught within a net of oligarchic influences which corroded political pluralism and sustainable reforms. Overcoming Moldova's polarisation seemed to become possible in 2020, when Maia Sandu was elected as a president on a pro-Europe/anti-corruption ticket. Consequently, expectations were high that the country would emerge from its 'political swamp', and a new pro-EU consensus would be on the ascent (Emerson, Blockmans 2023).

Notwithstanding the achievements that have been made in the past few years to align with the EU, political polarisation remains sufficiently potent to frustrate and potentially undermine the president's and government's plans towards EU membership. For example, though the pro-EU governing coalition has a large parliamentary majority (63 out of a total of 101 seats), MPs from the communist/socialist parties, parties aligned with Russia or with close links or even funded by fugitive oligarchs still hold sway in the legislature. This reality demonstrates that a significant portion of Moldovan society does not align with pro-EU parties, that a parliamentary cross-party consensus on EU integration has yet to transpire and consequently, that EU accession remains an adversarial topic in Moldova and subject to the debilitating effects of polarisation.

Political polarisation is already becoming sharply apparent in the run up to the 2024 presidential elections/EU referendum, which will test Maia Sandu's leadership and the stage of EU accession negotiations. New and supposedly pro-EU parties have recently emerged, which are supported and funded by fugitive pro-Moscow oligarchs with vested interests in delimiting the extent of Moldova's drift to the EU and to keep it Russia-friendly. According to the Anti-Corruption Prosecutor's Office, these parties filled their ranks by bribing existing members of the parliamentary bloc of communists and socialists to switch allegiance to help usurp Sandu's position as the sole pro-EU candidate (Necsutu 2023). There were also indications that Ion Ceban, Chisinau's current mayor and former member of the Moscow-friendly Socialist Party, would stand for president in 2024 on a 'pro-EU' platform with his newly formed National Alternative Movement. Commentators remain sceptical about Ceban's pro-EU 'rebranding' and believe that he is part of Russian networks and using a pro-EU card to seize domestic advantage and win over the EU, whilst at the same time keeping the door open to Russia (Damian, Ile 2022).

Polarisation has the potential to disturb Moldova's path to the EU, not least because it is unclear how communist/socialist, Russia-friendly, and oligarch-controlled parties in parliament will behave when it comes to passing new laws associated with EU accession. Either they will be ambivalent, obstruct the process and/or see EU integration as an opportunity to maximise their own political interests and possibly also to pursue their personal enrichment activities. In the context of the presidential election / EU referendum, polarisation might also foresee a split in the pro-EU vote to the detriment of an efficient EU accession and clear national leadership.

2) Corruption and oligarchy

Oligarchic influences and systemic corruption became entrenched in Moldova soon after independence in 1991, which overtime turned the country into a captured state (Longhurst 2020). The current government has made some headway in the fight against corruption and dismantling oligarchic structures, but the path to systemic change is prone to relapse and from a current vantage point is uncertain.

Moldova's anti-corruption ecosystem has undergone a qualitative transformation to bring it more in line with European best practices, nevertheless public confidence is low. Polls in 2023 demonstrated that only 4.2% of respondents had a "great deal of trust" in the National Anti-Corruption Centre, with a weighty 39.2% declaring that they are "highly distrustful" of this key public institution (Institute for Public Policy 2023). Distrust in anti-corruption bodies is historical and is built on decades of inaction on the part of authorities. However, current levels of distrust also stems from the fact that few high-level officials and oligarchs have been prosecuted for their roles in corruption, including oligarchs who were responsible for the theft of 1 billion USD from Moldovan banks. Two of Moldova's most prominent oligarchs – Ilan Shor and Vladimir Plahotniuc – have had their assets seized, been placed under EU and U.S. sanctions, and in the case of the former, been sentenced in absentia. However, since both are fugitives residing abroad with the backing of the Kremlin, they have managed to escape justice and continue to palpably shape the Moldovan political scene by undermining the rule of law, as seen in the November 2023 local elections.

To meet the EU's accession criteria, Moldova adopted a de-oligarchisation action plan in consultation with the Council of Europe's Venice Commission to ensure that it aligned with European best practice. In accordance with the recommendations of the latter, Moldovan legislators crafted a plan which emphasised a systemic approach to overcoming and preventing oligarchy. This systemic approach involves the adoption and strengthening of legal tools across several areas of law (including legislation on media, anti-monopoly, political parties, elections, taxation, anti-corruption, and anti-money laundering) and is viewed as being fully compliant with democracy, fundamental freedoms, and the rule of law (Venice Commission 2023).

However, though Moldova's de-oligarchisation law and action plan met with European approval, it has yet to be fully road-tested, especially *vis-à-vis* high-profile cases. Moreover, Moldova's recently reconfigured anti-corruption ecosystem has not yet had time to take root and cope with the increased workload. When it comes to the

consequences for Moldova's accession to the EU, without a track record in anti-corruption, Moldova could potentially enter the EU with chronic corruption problems, which would be hard to tackle post-accession, as the cases of both Bulgaria's and Romania's accession to the EU in 2007 demonstrated. Moreover, sustained public disavowal for anti-corruption bodies and popular hesitancy concerning the government's capacity to deliver reforms can spill over into EU-scepticism in Moldova. This is potentially critical, because the EU-sceptic portion of society is already significant, and it is open to anti-Brussels disinformation campaigns, which are set to surge in the run up to the election / EU referendum.

3) Fragile state institutions

Although progress in justice system reforms have transpired, the complex demands associated with systemic change to bring institutions in line with EU normative frameworks means that the pace of transformation is slow and occasionally meets resistance from the judiciary itself. Justice reform is also limited by apparent shortcuts in civil society's involvement in the selection of members of judicial evaluation bodies, as per European best practices in transparency and consultation. Also marring reform is the length of judicial proceedings and low case clearance rates, leading to bottlenecks, which diminish society's perceptions of the system's effectiveness and its credentials as an efficient guardian of the public interest.

Polls carried out in Moldova in August 2023, revealed that 44.5 % of survey respondents were "highly distrustful of the courts", with only 2.5 % declaring a "great deal of trust" in the courts (Institute for Public Policy 2023). Similarly, 43.3 % of people were "highly distrustful" of the General Prosecutors Office, whilst only 2.9 % of respondents had a "great deal of trust" (Institute for Public Policy 2023). Crucially, though public opinion trends over the past seven years suggest that more people are starting to "somewhat trust" the justice system, there has not been a significant shift of opinion so as to indicate systemic change. This is consequential for European integration, because Moldova's accession path will need a verifiably reformed justice system aligned with European standards and also characterised by stable public trust in judicial processes and the independence of judges.

4) Fundamental rights

In the area of fundamental rights, gender equality is an area where Moldova has progressed towards EU norms, yet at the same time it remains a sticking point in relation to EU accession. Gender parity in the Moldovan judicial system and the national parliament is better than in other countries in the region. However, systemic gendered problems to do with poverty and socio-economic wellbeing remain strong, and stereotypes and gender-based hate speech are commonplace (Center Partnership for Development 2021). Moldova joined the *Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence* (Istanbul Convention, see: Council of Europe 2011) in May 2022, which signified alignment with European norms, and has since taken steps to adjust domestic legislation and to train law enforcement agencies and the judiciary. However, insufficient political efforts have been put in place, thus, far to diminish victims' economic dependence on their aggressors, which – as elsewhere in Europe – creates an enabling

context for violence and abuse of all types to fester (Vatavu 2023). Furthermore, reform efforts in this sphere are stymied by domestic opposition to the Istanbul Convention, including from the church, which uses the convention as a proxy for anti-EU and 'anti-gender ideology' disinformation campaigns and hate speech.

In terms of consequences for EU enlargement, if outstanding gender imbalances are not addressed and new reforms enacted, Moldova would accede to the EU with systemic gender disparities that would be more problematic to re-balance after accession, especially if domestic anti-gender groups and parties remain strong in the country. Secondly, there is a risk that Moldova's accession to the EU, including the current screening process will give insufficient attention to gender-related factors, especially in a fast-track geopolitically charged enlargement context, in which the EU loosens its conditionality and gender-based impact assessments are not rigorously carried out in line with best practice. Thirdly, the deep economic modernisation that EU accession prompts will invariably have strong gendered effects, as was apparent in the 2004 and 2007 EU enlargements. Crucially, based on evidence from previous enlargement rounds, it is highly probable that Moldovan women, especially those of 60 years of age and/or low-skilled, are more likely to suffer from the adverse effects of the social and economic changes brought about by accession to the EU, including unemployment and losses of income, which reinforce gender-based poverty in Moldova and even lead to spikes in gender-based violence.

Conclusions

In this article we sought to advance research and address gaps on the contemporary EU enlargement process, which was catalysed by circumstances of 24 February 2022. The article explored the dynamics of this process by focusing on Bosnia's and Moldova's paths. With the rapid speed of developments and the potential for an expedited or fast-track enlargement occurring, the article sought to take stock of the readiness for EU membership of two states, which have both similar and different obstacles to confront as they move along their paths to the EU. Our analysis presented and discussed up-to-date nuanced empirical insights on both Moldova and Bosnia that so far had received limited scholarly attention. In this regard, our approach represents significant added value to the research terrain on the next EU enlargement.

Both countries received support from the EU (Moldova – in December 2023, Bosnia and Herzegovina – in March 2024) to start accession talks despite their significant shortcomings – failing to meet all the EU's prescribed steps (Moldova) and underperforming in priority areas (Bosnia and Herzegovina). The weightiest shortcomings in both states' performances reflect the core concerns of the chapters present in the so-called fundamentals' negotiating cluster. In the current politically charged context of enlargement, this article highlighted how there is a palpable preponderance from the EU's side to emphasise 'completion' above all else in its official reporting and progress assessments to ensure EU enlargement does not lose momentum and become "stuck", as was often previously the case.

We identified in this article four "sticking points", in which the two states have significant shortcomings: persistent political polarisation, ineffective anti-corruption strategies, weak institutions lacking legitimacy and/or strategic direction, as well as problems associated with ensuring fundamental rights. The article also outlined some of the possible consequences that could accrue if Moldova and Bosnia prove unable to overcome them over the next year and are allowed to sidestep some of the fundamental accession criteria as part of a fast-track enlargement. Accordingly, our findings strongly suggest that if left unchecked, the EU runs the risk of accepting states with serious systemic weaknesses and policies and norms out of kilter with or even in opposition to those of the EU. The recent examples of how the EU struggled to sanction Poland and Hungary, when they deviated away from EU norms on the rule of law provides strong disincentives to accept new states not yet firmly aligned with the EU in the most fundamental spheres.

Reflections on Moldova and Bosnia also underlines the imperative of recalibrating the Copenhagen criteria, which though over 30 years old and thus reminiscent of a different era in the EU's evolution still provide the overarching enlargement framework and reference points against which states' readiness for membership are ultimately judged. Findings presented in this article tend to uphold the essence of the existing criteria, but also signal the need to adjust the focus away from simply 'what' prospective members need to do towards clarifying 'how' states should go about meeting the criteria step-by-step. This is particularly salient for both Bosnia and Moldova, since they are officially expected to fully meet their steps and priorities yet have received little in the way of detailed feedback from the EU as to how to go about it.

Finally, the nature of the unfolding enlargement which is occurring in a context of unparalleled regional insecurity and global power shifts points to the need for flexibility to become a guiding principle in the context of accession negotiations and with regards to the concept of EU membership itself – to become resilient to sticky situations and to avoid becoming "stuck" and lodged in an impasse. This would enable states that are still a significant distance from formally meeting accession criteria, including Moldova and Bosnia, to gain elements of membership (in terms of both benefits and obligations) incrementally, rather than on a traditional full member/non-member basis. Such an approach would be both politically expedient and a strong signal of solidarity and willingness to adjust from the EU's side. A new flexibility also stands a better chance at bolstering resilience in the acceding states and reinforcing the EU's geopolitical importance in times of significant need.

Future research remains paramount to explore and examine possible strategies, which include a "multi-speed Europe" or a "staged accession" that would enable the EU to strike a balance between the need for expansion, on the one hand, and deepening integration on the other hand, to ensure that it can effectively respond to "sticking points" without becoming "stuck" when addressing varied political contexts of individual states (both existing EU Member States and accession states). In such debates and future research agendas, analysis should not only look at enlargement via an EU level-of-analysis, but also, as we have attempted to do, bring perspectives and insights from the candidate and accession states to centre stage.

Kerry Longhurst – Ph.D., *Jean Monnet* Professor at the Collegium Civitas and a Head of the Institute for Political Science and International Relations. Her research interests lay in the fields of European integration, Eastern Europe, democracy, and gender issues. Her expertise also extends to the social and political dynamics and effects associated with the EU's evolving relations with Moldova, Georgia and other Eastern Partnership states.

Kerry Longhurst – dr, profesor *Jean Monnet* w Collegium Civitas oraz kierownik Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych. Jej zainteresowania badawcze obejmują integrację europejską, Europę Wschodnią, demokrację i kwestie równości płci. Jej wiedza specjalistyczna obejmuje również dynamikę społeczną i polityczną oraz skutki związane z rozwijającymi się stosunkami UE z Mołdawią, Gruzją i innymi państwami Partnerstwa Wschodniego.

Vanessa Tinker – Ph.D., a lecturer in the Institute for Political Science and International Relations at the Collegium Civitas. Her research interests include: conflict resolution and mediation, conflict analysis, peace education, gender mainstreaming, peacebuilding, and conflict transformation in conflict-sensitive and post-conflict contexts.

Vanessa Tinker – dr, wykładowca w Katedrze Stosunków Międzynarodowych w Collegium Civitas. Jej zainteresowania badawcze obejmują rozwiązywanie konfliktów i mediacje, analizę konfliktów, edukację pokojową, kwestie równości płci, budowanie pokoju i transformację konfliktów w kontekstach pokonfliktowych i wrażliwych na konflikty.

➔ References:

- CEBAN Evghenii (2023), *Transnistria conflict could complicate Moldova's hard road to the EU*, "Open Democracy", <https://www.opendemocracy.net/en/odr/transnistria-moldova-european-union-russia-breakaway-reintegration/> (26.10.2023).
- CENTER PARTNERSHIP FOR DEVELOPMENT (2021), *Moldova Comprehensive Gender Assessment*, UN Moldova, https://moldova.un.org/sites/default/files/2022-06/ENG_Gender%20assessment%2028.04.pdf (31.12.2021).
- CHIAPPA Claudia (2023), *Bosnian Serb leader says Bosnia should join BRICS, not EU*, "Politico", <https://www.politico.eu/article/bosnia-herzegovina-serbia-milorad-dodik-brics-european-union/> (29.08.2023).
- CIVICUS (2023), *Bosnia & Herzegovina's worsening civic space conditions is a warning of what's to come*, <https://monitor.civicus.org/presscentre/bosnia-herzegovina/> (06.12.2023).
- COUNCIL OF EUROPE (2011) *Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Istanbul, 11.V.2011, Council of Europe Treaty Series – No. 210, <https://rm.coe.int/168008482e>
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2023), *Press statement following the 5th meeting of the EU–Bosnia and Herzegovina Stabilisation and Association Council*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/07/20/press-statement-following-the-5th-meeting-of-the-eu-bosnia-and-herzegovina-stabilisation-and-association-council/> (20.07.2023).
- DAMIAN Alexandru, ILE Dragoș (2022), *Ion Ceban's Adventures in Romania*, Romanian Centre for European Policies, <https://www.crpe.ro/en/ion-cebans-adventures-in-romania/> (17.02.2023).

- EMERSON Michael, BLOCKMANS Steven (2023), *The 2023 Enlargement Package – Major Political Proposals and Glimmers of a Staged Accession Approach*, SCEEUS Guest Report No. 19, Stockholm Centre for Eastern European Studies, <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/sceeu/the-2023-enlargement-package.pdf> (21.11.2023).
- EUROPEAN COMMISSION (2003), *Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003 Presidency conclusions*, D/03/3, Brussels, 20.06.2003.
- EUROPEAN COMMISSION (2019), Commission Staff Working Document *Analytical Report*, Accompanying the document: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council *Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union [COM(2019) 261 final]*, SWD(2019) 222 final, Brussels, 29.05.2019.
- EUROPEAN COMMISSION (2022a), *EU accession process step by step*, October 2022, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/eu_accession_process_clusters%20%28oct%202022%29.pdf (31.10.2022).
- EUROPEAN COMMISSION (2022b), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *2022 Communication on EU Enlargement Policy*, COM(2022) 528 final, Brussels, 12.10.2022.
- EUROPEAN COMMISSION (2023a), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *2023 Communication on EU Enlargement Policy*, COM(2023) 690 final, Brussels, 08.11.2023.
- EUROPEAN COMMISSION (2023b), *Key findings of the 2023 Report on Bosnia and Herzegovina*, Brussels, 8 November 2023, https://europa.eu/newsroom/ecpc-failover/pdf/qanda-23-5613_en.pdf (08.11.2023).
- EUROPEAN COMMISSION (2023c), Commission Staff Working Document *Bosnia and Herzegovina 2023 Report*, Accompanying the document: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *2023 Communication on EU Enlargement Policy [COM(2023) 690 final]*, (SWD(2023) 691 final), Brussels, 08.11.2023.
- EUROPEAN COMMISSION (2023d), *Press remarks by Neighbourhood and Enlargement Commissioner Olivér Várhelyi following the informal General Affairs Council*, Statement https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_3460 (22.06.2023).
- EUROPEAN COMMISSION (2023e), Commission Staff Working Document *Republic of Moldova 2023 Report*, Accompanying the document: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *2023 Communication on EU Enlargement Policy [COM(2023) 690 final]*, SWD(2023) 698 final, Brussels, 08.11.2023.
- EUROPEAN COMMISSION (2024), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: *Report on progress in Bosnia and Herzegovina – March 2024*, COM(2024) 129 final, Brussels, 12.03.2024.
- EUROPEAN COUNCIL (2023), *European Council meeting (14 and 15 December 2023) – Conclusions*, Brussels, 15 December 2023, (OR. en) EUCO 20/23, CO EUR 16, CONCL 6, <https://www.consilium.europa.eu/media/68967/europeanconclussions-14-15-12-2023-en.pdf> (15.12.2023).
- FREEDOM HOUSE (2023a), *Freedom in the World 2023*, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf (09.03.2023).

- FREEDOM HOUSE (2023b), *Nations in Transit 2023*, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-05/NIT_2023_Digital.pdf (31.05.2023).
- GERASYMCHUK Sergiy (ed.) (2022), *Eastern Partnership Prospects: Post-2022*, Basic Report, Foreign Policy Council "Ukrainian Prism", https://prismua.org/wp-content/uploads/2023/01/A5_Eastern-Partnership_M-fin.pdf (3.01.2023).
- GRECO, Group of States Against Corruption (2023), *Fifth Evaluation Round: Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies, Evaluation Report: Bosnia and Herzegovina*, GrecoEval5Rep(2022)8, Adopted by GRECO at its 92nd Plenary Meeting (Strasbourg, 28 November – 2 December 2022), Council of Europe, <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680aa76dc> (09.03.2023).
- HERITAGE FOUNDATION (2023), *Index of Economic Freedom*, <https://www.heritage.org/index> (31.10.2023).
- INSTITUTE FOR PUBLIC POLICY (2023), *Public Opinion Barometer: Republic of Moldova*, <http://bop.ipp.md/en> (31.08.2023).
- INTERNATIONAL REPUBLICAN INSTITUTE (2023), *National Poll Moldova, July-August 2023*, <https://www.iri.org/resources/national-poll-moldova-july-august-2023/> (11.09.2023).
- KARJALAINEN Tyne (2023), *EU enlargement in wartime Europe: three dimensions and scenarios*, "Contemporary Social Science", vol. 18, issue 5. DOI: 10.1080/21582041.2023.2289661
- KAUFMANN Daniel, KRAAY Aart (2023), *Worldwide Governance Indicators, 2023 Update*, www.gov-indicators.org (19.10.2023).
- KEIL Soeren, ANDERSON Paul (2021), *Bosnia and Herzegovina: Constitutional Politics in a "State of Minorities"*, in: A. Lecours, N. Brassard-Dion, G. Laforest (eds), *Constitutional Politics in Multinational Democracies*, Montreal. DOI: 10.1515/9780228007456-008
- KURTIC Azem (2023), *Bosnian Serbs push ahead with controversial 'Foreign Agents' Bill*, "Balkan Insight", <https://balkaninsight.com/2023/10/24/bosnian-serbs-push-ahead-with-controversial-foreign-agents-bill> (24.10.2023).
- LONGHURST Kerry (2020), *Structural distortions: Re-examining state capture and apprising its persistence and effects*, "Sprawy Międzynarodowe", vol. 73, no. 4. DOI: 10.35757/SM.2020.73.4.02
- LÓPEZ DOMÈNECH Berta (2023), *Leaving Dayton for Brussels: Reviving Bosnia's Constitutional Reform*, Discussion Paper, European Politics and Institutions Programme, European Policy Centre, https://www.epc.eu/content/PDF/2023/Bosnia_DP_Final_copy.pdf (28.06.2023).
- MORATTI Massimo (2023), *Bosnia and Herzegovina and the EU, Dodik is working against the integration process*, Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa, <https://www.balcanicaucaso.org/eng/Areas/Bosnia-Herzegovina/Bosnia-and-Herzegovina-and-the-EU-Dodik-is-working-against-the-integration-process-227913> (08.11.2023).
- NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS (2021), *What Matters to Bosnia and Herzegovina's Citizens?*, https://www.ndi.org/sites/default/files/BiHpoll_DC%20Presentation.pdf (31.12.2021).
- NECSUTU Madalin (2023), *Moldova detains two MPs for taking bribes from fugitive oligarch*, "Balkan Insight", <https://balkaninsight.com/2023/09/22/moldova-detains-two-mps-for-taking-bribes-from-fugitive-oligarch/> (22.09.2023).
- OHCHR, Office of the High Commissioner for Human Rights (2023), *Bosnia and Herzegovina: Divisive post-conflict politics and a failure to address conflict drivers must be addressed to prevent violent*

- extremism and terrorism, says UN expert*, Press release, United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/01/bosnia-and-herzegovina-divisive-post-conflict-politics-and-failure-address> (20.01.2023).
- OSCE (2018), "Two schools under one roof". *The most visible example of discrimination in education in Bosnia and Herzegovina*, Organization for Security and Cooperation in Europe, Mission to Bosnia and Herzegovina, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/8/404990.pdf> (30.11.2018).
- OTIENO Hope (2023), *Skirting around equality: 14 years after Sejdic and Finci vs Bosnia and Herzegovina*, Minority Rights Group, <https://minorityrights.org/2023/09/20/skirting-around-equality-14-years-after-sejdic-and-finci-vs-bosnia-and-herzegovina/> (20.09.2023).
- PERRY Valery (2019), *Frozen, stalled, stuck, or just muddling through: The post-Dayton frozen conflict in Bosnia and Herzegovina*, "Asia Europe Journal", vol. 17. DOI: 10.1007/s10308-018-0525-6
- SCICLUNA Nicole, AUER Stefan (2023), *Pushing the EU's boundaries: Enlargement and Foreign Policy actorness after the Russian invasion of Ukraine*, "Journal of Common Market Studies", vol. 61, issue S1. DOI: 10.1111/jcms.13540
- ŠILJAK Dženita., NIELSEN Kristian L. (2023), *Institutions and integration (im)maturity: The case of Bosnia and Herzegovina*, "Society and Economy in Central and Eastern Europe", vol. 45, issue 2, DOI: 10.1556/204.2022.00020
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2023a), *2022 Corruption Perceptions Index in Eastern Europe & Central Asia*, <https://www.transparency.org/en/press/2022-corruption-perceptions-index-eastern-europe-central-asia-corruption-fuels-violent-conflict> (31.01.2023).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2023b), *Bosnia and Herzegovina: Reject criminalization of defamation*, Press release, <https://ti-bih.org/bosnia-and-herzegovina-reject-criminalization-of-defamation/?lang=en> (08.03.2023).
- VATAVU Otilia (2023), *Republic of Moldova. The Istanbul Convention Implementation Report*, WatchDog, <https://watchdog.md/en/studies/207615/english-republic-of-moldova-the-istanbul-convention-implementation-report/> (20.02.2023).
- VENICE COMMISSION (2023), *Republic of Moldova – Final Opinion on limiting excessive economic and political influence in public life (de-oligarchisation)*, adopted by the Venice Commission at its 135th Plenary Session (Venice, 9-10 June 2023), CDL-AD(2023)019-e, European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Council of Europe.
- WISEMAN Jamie (2023), *Analysis: Backsliding in Bosnia and Herzegovina as media freedom faces myriad challenges*, International Press Institute, <https://ipi.media/analysis-backsliding-in-bosnia-and-herzegovina-as-media-freedom-faces-myriad-challenges/> (31.10.2023).
- WORLD BANK (WWB), *Worldwide Governance Indicators*, <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access> (20.02.2024).

Przegląd Europejski – European Studies Quarterly, ISSN: 1641-2478

vol. 2024, no. 1

Copyright © by Katarzyna Dośpiąt-Borysiak, Krystian Maras, 2024

Creative Commons: Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)

<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/>

DOI: <https://doi.org/10.31338/1641-2478pe.124.5>

Turecki rynek medialny jako przykład „nierównego boiska gry” w ujęciu Stevena Levitsky’ego i Lucana Way’a. Analiza kampanii parlamentarnej i prezydenckiej z 2023 r.

Katarzyna Dośpiąt-Borysiak, *University of Lodz (Lodz, Poland)*

E-mail: katarzyna.dospial@wsmip.uni.lodz.pl

<https://orcid.org/0000-0003-0425-9987>

Krystian Maras, *University of Lodz (Lodz, Poland)*

E-mail: krystian.maras@interia.pl

<https://orcid.org/0000-0001-5400-0485>

Streszczenie

Na przestrzeni ostatnich lat badacze zastanawiają się nad formą reżimu politycznego, jaką przyjmuje Turcja pod rządami prezydenta Recepta Erdoğan. Nawiązując do dyskusji w literaturze, autorzy niniejszego artykułu analizują możliwość wystąpienia w tym państwie autorytaryzmu konkurencyjnego w ujęciu Stevena Levitsky’ego i Lucana Way’a, skupiając się na sferze medialnej. Zbadano zagadnienie tzw. „nierównego boiska gry” i powiązaną z nim przewagę konkurencyjną inkumbenta na przykładzie kampanii medialnej poprzedzającej połączone wybory prezydenckie i parlamentarne z maja 2023 roku. Ponadto, uwzględniając powyższe zmienne, została dokonana analiza w ujęciu porównawczym stanu wolności obywatelskich i demokracji w Turcji na tle pozostałych państw kandydujących do Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: Turcja, wybory, media, demokracja, Unia Europejska

The Turkish media market as an example of the “uneven playing field” according to Steven Levitsky and Lucan Way. Analysis of the parliamentary and presidential campaigns in 2023.

Abstract

Over the past few years, researchers have been contemplating the political regime adopted by Turkey under the leadership of president Recep Erdoğan. Drawing upon discussions in the literature, the authors of this article analyse the potential emergence of competitive authoritarianism in the country, as conceptualised by Steven Levitsky and Lucan Way, with a focus on the media sphere. The issue of the so-called "uneven playing field" is examined, along with the connected competitive advantage of the incumbent, illustrated by the media campaign preceding the combined presidential and parliamentary elections in May 2023. Moreover, taking into account the aforementioned variables, a comparative analysis was made of the state of civil liberties and democracy in Turkey against the background of other EU candidate countries.

Keywords: Turkey, elections, media, democracy, the European Union

„Unia Europejska powinna otworzyć drogę do członkostwa Turcji w bloku 27 europejskich państw, zanim turecki parlament zaakceptuje prośbę Szwecji o członkostwo w NATO” – takimi słowami zwrócił się do dziennikarzy prezydent Recep Tayyip Erdoğan w dniu 10 lipca 2023 r., dzień przed wylotem na szczyt Sojuszu Północnoatlantyckiego w Wilnie¹ (Bankier.pl 2023). Turecki prezydent nie pierwszy raz zaskoczył swoimi propozycjami partnerów, licytując niezwykle wysoko, prowadząc politykę zagraniczną o charakterze transakcyjnym (Spancerska 2023a). Lecz, czy państwo to w obecnym kształcie jest w stanie stawiać Unii Europejskiej takie żądania w sposób efektywny? Republika Turcji jest państwem kandydującym do Unii Europejskiej od 1999 roku, negocjacje akcesyjne natomiast toczą się od roku 2005. Jednakże, wraz z postępującą polityką rządu tureckiego zmierzającą do porzucenia standardów demokratycznych oraz problemami związanymi z kwestią cypryjską, negocjacje te uległy zamrożeniu. Choć nie zostały one formalnie zerwane, w 2018 roku Rada Europejska skonstatowała, że „negocjacje akcesyjne utknęły w martwym punkcie” (European Commission 2023a). Komisja Europejska w raporcie analizującym całościową sytuację w Turcji w kontekście jej możliwego dotarczenia do UE wskazała szereg nieprawidłowości. W sferze politycznej dotyczyły one m.in.: nadmiernej centralizacji władzy, nieefektywnego systemu równowagi między władzami, ograniczenia pluralizmu politycznego, utrudniania działalności organizacjom pozarządowym, w tym ograniczenia wolności zgromadzeń i wolności słowa oraz łamanie fundamentalnych praw człowieka. Ważnym, z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu, było podniesienie przez Komisję tematu niesprawiedliwej przewagi konkurencyjnej rządu w sferze medialnej w czasie wyborów z maja 2023 r. (European Commission 2023b: s. 4–6).

Cel artykułu, hipoteza i materiał badawczy

Fakt, że w Turcji na przestrzeni ostatnich lat obserwujemy wyraźny spadek standardów demokratycznych nie budzi wątpliwości wśród badaczy (Wasilewski 2017;

¹ Ostatecznie, turecki prezydent wyraził zgodę na przystąpienie Szwecji do NATO podczas szczytu w Wilnie w dniach 11-12 lipca 2023r., jednakże kwestia ratyfikacji traktatu akcesyjnego przez turecki parlament w chwili pisania niniejszego artykułu pozostaje nierozstrzygnięta (stan na grudzień 2023r.).

Arat, Pamuk 2019; Esen, Gumuscu 2020; Szymański 2020a; Gümüş 2023). Dyskusja natomiast toczy się na temat charakteru, jaki przybiera dzisiejszy turecki reżim polityczny (Esen, Gumuscu 2016; Castaldo 2018; Çalıřkan 2018; Çořkun, Kölemen 2020). Naszym zdaniem, kampania wyborcza poprzedzająca połączone wybory prezydenckie i parlamentarne z maja 2023 roku stanowi dowód na zaistnienie w tym państwie autorytaryzmu konkurencyjnego w ujęciu Stevena Levitsky’ego i Lucana Way’a. W związku z tym, w niniejszym artykule przyjęto **hipotezę**, że negocjacje akcesyjne wciąż trwać będą w obecnym martwym punkcie, nie przybliżając realnej perspektywy członkostwa Turcji w Unii Europejskiej.

Celem niniejszego artykułu, będącego przykładem badań realizowanych w kategoriach rozumowania dedukcyjnego, jest udowodnienie wyżej postawionej hipotezy, przy wykorzystaniu następujących pytań badawczych:

P(1) Czy w tureckich mediach możliwa jest uczciwa konkurencja polityczna?

P(2) Czy mimo wszystkich ograniczeń w mediach, istnieje możliwość rozegrania nie-reżyserowanej gry politycznej o władzę?

P(3) W czym w realiach tureckich przejawia się medialne „nierówne boisko gry” w ujęciu Stevena Levitsky’ego i Lucana Way’a?

Artykuł zakłada analizę wyników połączonych wyborów prezydenckich i parlamentarnych z maja 2023 roku oraz ukazanie procesu przejmowania kontroli nad mediami na zasadzie łańcucha wydarzeń. Następnie, zaprezentowany w pierwszej części artykułu typ idealny autorytaryzmu konkurencyjnego w ujęciu Stevena Levitsky’ego i Lucana Way’a zostanie porównany z tureckimi realiami na zasadzie studium przypadku. Autorzy, poszukując przestrzeni właściwej dla rozważań komparatystycznych, uznają grono państw kandydujących do Unii Europejskiej jako odpowiednie odniesienie dla sytuacji w Turcji. Każde z przedstawionych państw znajduje się na określonym etapie negocjacji akcesyjnych, które służą osiągnięciu przez państwa kandydujące odpowiednich standardów i wartości uznanych powszechnie w Unii Europejskiej.

Przy pełnej świadomości różnic dzielących omawiane państwa, zmiany polityczne odnoszące się do reżimu politycznego, czy poziomu wolności i swobód obywatelskich w Turcji zostaną przedstawione na tle pozostałych państw kandydujących do UE – Serbii, Ukrainy, Mołdowy, Albanii, Gruzji, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry oraz Macedonii Północnej. Badanie bazuje na analizie artykułów i raportów organizacji międzynarodowych (*Freedom House, Economic Intelligence Unit, Human Rights Watch, Reporterzy Bez Granic, Transparency International*) oraz tureckich: *Bianet, Stowarzyszenie Badań nad Wolnością* (tur. *Özgürlük Arařtırmaları Derneđi*), *Stowarzyszenie Studiów nad Mediami i Prawem* (tur. *MLSA – Medya ve Hukuk Çalıřmaları Derneđi*). Zasadnicze dane dotyczą okresu, w którym rząd turecki podjął bezpośrednie działania zmierzające do wygrania wyborów w maju 2023 roku. Naszym zdaniem, punktem wyjścia do analizy kampanii wyborczej prezydenta Erdođana jest uchwalenie tzw. prawa o przeciwdziałaniu dezinformacji w październiku 2022 roku.

Zagadnienia teoretyczne

Współczesny świat pełen jest państw, których usytuowanie na osi continuum reżimów politycznych może być problematyczne. W ostatnich dziesięcioleciach zdecydowanie wzrosła liczba państw, znajdujących się w swoistej „szarej strefie” pomiędzy demokracją a autorytaryzmem – specyficzne reżimy polityczne, które nie są ani jednym, ani drugim (Gilbert, Mohseni 2011: s. 281). Reżimy hybrydalne, gdyż tak się one nazywają, mogą być traktowane jako modyfikacja demokracji – gdy demokratyczne reguły gry przestają działać; lub jako modyfikacja autorytaryzmu – po dodaniu elementów typowych dla demokracji (Szymański 2020b: s. 40; Morlino 2009). Początkowo, badacze traktowali reżimy hybrydalne jako utomne formy demokracji – demokracje z przymiotnikami (ang. *democracy with adjectives*) (Collier, Levitsky 1997), lub jako przedłużająca się tranzycja systemowa w kierunku demokracji (Levitsky, Way 2002: s. 51–52). Racji drugiemu podejściu zaprzeczył m.in. Thomas Carothers (2002), udowadniając, że taki typ reżimu politycznego nie zawsze przekształca się w demokrację. Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut uważają, że „szara strefa” (ich odpowiednik reżimu hybrydalnego) jest jedynie przejściową formą polityczną prowadzącą prędzej czy później do demokracji, bądź autorytaryzmu (Antoszewski, Herbut 2001). Kluczowym stwierdzeniem jest zauważenie że „w odróżnieniu od demokracji liberalnej i zamkniętego autorytaryzmu, które są pod każdym względem spójne, reżimy hybrydalne charakteryzują się niespójnością rządzących nimi reguł” (Antoszewski 2016: s. 144).

Jedną z najciekawszych propozycji w literaturze dotyczącej reżimów hybrydalnych jest koncepcja autorytaryzmu konkurencyjnego (ang. *competitive authoritarian regime*) w ujęciu Stevena Levitsky'ego i Lucana Way'a. Autorzy definiują go jako „reżim, w którym istnieją formalne instytucje demokratyczne, powszechnie uważane za najważniejszy sposób na zdobycie władzy, jednakże nadużywanie władzy przez inkumbentów² daje im znaczącą przewagę nad opozycją. Reżimy te są konkurencyjne, gdyż partie opozycyjne używają demokratycznych instytucji w celu kontestacji rządzącej władzy i realnej walki o nią; jednocześnie, nie można uznać ich za demokratyczne ze względu na „nierówne boisko gry”, sprzyjające inkumbentom (ang. *uneven playing field between government and opposition*). Konkurencja zatem jest realna, ale nieuczciwa” (Levitsky, Way 2010: s. 5). Wybory przeprowadzane są w sposób regularny i wolny od masowych nadużyć, które zazwyczaj są niepotrzebne, gdyż rządzący bezwzględnie wykorzystują przewagę konkurencyjną (ang. *incumbency advantage*), m.in. poprzez zagarnianie przestrzeni medialnej i ograniczanie opozycji dostępu do czasu antenowego (Levitsky, Way 2002: s. 53).

Autorytaryzm konkurencyjny w ujęciu Levitsky'ego i Way'a charakteryzują następujące trzy komponenty: nieuczciwe wybory (ang. *unfair elections*), łamanie praw obywatelskich (ang. *violation of civil liberties*) oraz wspomniane nierówne boisko gry. **Wybory** są uznawane za **nieuczciwe**, gdy m.in. co najmniej jeden główny kandydat jest wykluczony

² Polskiego terminu *inkumbent*, jako uprzywilejowany urzędujący polityk, używają m.in. Jarostaw Flis i Dariusz Stolicki (Flis, Stolicki 2017).

z rywalizacji z powodów politycznych, fakszowane są wyniki, występują sytuacje wielokrotnego głosowania, masowe zastraszanie wyborców, utrudnianie prowadzenia kampanii wyborczej partiom opozycyjnym, przemoc i nadużycia wobec opozycyjnych działaczy czy kandydatów (Levitsky, Way 2010: s. 366). Łamanie praw obywatelskich polega na ograniczaniu działalności niezależnych mediów, prześladowaniu i represjach wobec niezależnych dziennikarzy, aktywistów czy polityków opozycyjnych, ograniczaniu swobody wypowiedzi czy wolności zgromadzeń (Levitsky, Way 2010: s. 366). Z „**nierównym boiskiem gry**” (ang. *uneven playing field*) w ujęciu Levitsky'ego i Way'a mamy do czynienia, gdy „(1) partia przejmuje kontrolę nad instytucjami państwa; (2) inkumbenci są systematycznie faworyzowani kosztem opozycji, oraz (3) zdolność opozycji do organizowania się i rywalizacji w wyborach jest poważnie ograniczona” (Levitsky, Way 2010: s. 10). Innymi słowy, kluczowy w tym zagadnieniu jest dostęp do zasobów, mediów i prawa. Dostęp do zasobów staje się nierówny, gdy rządzący używają instytucji państwa w celu stworzenia i utrzymywania różnic w zasobach, co znacząco utrudnia opozycji rywalizację o władzę (Levitsky, Way 2010: s. 10). Do działań tego typu należy m.in. nielegalne finansowanie partii rządzącej z budżetu państwa lub jego instytucji, mobilizacja zasobów państwa (np. nieruchomości) do prowadzenia kampanii partyjnej, zamówienia publiczne składane u przedsiębiorstw, których kadra kierownicza jest zwolennikiem rządu (w konsekwencji – budowanie sieci klientelistycznych) (Levitsky, Way 2010: s. 10).

Systematycznie i skutecznie ograniczany dostęp do mediów dla strony opozycyjnej stanowi kolejny element „nierównego boiska gry politycznej”. Nie ma mowy o uczciwej konkurencji, gdy kandydatom opozycji ogranicza się dostęp do mediów, docierających do większości społeczeństwa (przede wszystkim, telewizja i radio). Możliwy do zaobserwowania jest stroniczy przekaz w mediach, które poddane są ścisłej – pośredniej lub bezpośredniej – kontroli rządu, której istotną charakterystyką jest tworzenie sieci patronalno-klientelistycznych (Levitsky, Way 2010: s. 11).

Problemy z dostępem do prawa sprowadzają się do kwestii stroniczych sędziów. Partia rządząca obsadza kluczowe stanowiska swoimi nominatami, dzięki czemu wszelkie spory rozstrzygane są na jej korzyść, ze szkodą dla opozycji. W konsekwencji, wszelkie instytucje mające pierwotnie stać na straży uczciwości całego procesu politycznego sprzyjają inkumbentom. Działania takie mogą doprowadzić *de facto* do bezkarności urzędujących polityków, którzy w tak zarysowanej rzeczywistości mogą pozwolić sobie np. na manipulowanie i naruszanie procedur wyborczych (Levitsky, Way 2010: s. 12).

Wyniki tureckich połączonych wyborów prezydenckich i parlamentarnych z maja 2023 roku

Zwycięzcą wyborów prezydenckich z maja 2023 roku był urzędujący dotychczas prezydent Recep Tayyip Erdoğan (należący do Partii Sprawiedliwości i Rozwoju, tur. *Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP), który pokonał kandydata Republikańskiej Partii Ludowej (tur. *Cumhuriyet Halk Partisi*, CHP) Kemala Kılıçdaroğlu marginesem zwycięstwa

wynoszącym jedynie 1 962 502 głosów (3,82 p.p. różnicy), co wskazuje na wysoki poziom polaryzacji społeczeństwa tureckiego (Yüksek Seçim Kurulu 2023a). Mała różnica w liczbach bezwzględnych pokazuje, że zgodnie z charakterystyką reżimu autorytaryzmu konkurencyjnego w ujęciu Stevena Levitsky'ego i Lucana Way'a, istnieje możliwość rozegrania niereżyserowanej gry politycznej o władzę wraz z realną konkurencją polityczną. Ostateczny wynik jest jednak kształtowany poprzez „nierówne boisko gry”, zwłaszcza w postaci stronnicych – w większym, bądź mniejszym stopniu prorządowych mediów. Kwestia ta szerzej zostanie opisana w dalszej części artykułu. Wyniki wyborów ilustruje *Tabela 1*.

Tabela 1. Wyniki I oraz II tury tureckich wyborów prezydenckich z maja 2023 roku wyrażone w procentach i liczbach bezwzględnych wraz z frekwencją.

Kandydat	Wynik w głosowaniu 14 maja 2023 roku wyrażony w liczbie oraz procentach		Wynik w głosowaniu 28 maja 2023 roku wyrażony w liczbie oraz procentach		Frekwencja	
	Liczba głosów	Procent	Liczba głosów	Procent	14 maja 2023 roku	28 maja 2023 roku
Recep Tayyip Erdoğan	26.086.102 głosów	49,24%	26.690.529 głosów	51,91%	14 maja 2023 roku	28 maja 2023 roku
Muharrem İnce	216.470 głosów	0,41%	–	–	87,5%	85,72%
Kemal Kılıçdaroğlu	23.873.749 głosów	45,07%	24.728.027 głosów	48,09%		
Sinan Oğan	2.796.613 głosów	5,28%	–	–		

Źródło: Najwyższa Komisja Wyborcza Turcji (Yüksek Seçim Kurulu 2023b).

Wybory do Tureckiego Wielkiego Zgromadzenia Narodowego (tur. *Türkiye Büyük Millet Meclisi*, TBMM) odbyły się w tym samym dniu, co wybory prezydenckie. Zwycięzcą tej elekcji był Sojusz Ludowy skupiający w swoich szeregach koalicję Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (tur. *Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP), Partii Ruchu Narodowego (tur. *Milliyetçi Hareket Partisi*, MHP) oraz Nowej Partii Dobrobytu (tur. *Yeniden Refah*), które otrzymały łącznie 323 mandaty w 600-osobowym jednoizbowym tureckim parlamencie. Drugą siłą polityczną w państwie stała się Republikańska Partia Ludowa (CHP), która zdobyła 169 mandatów. Dobra Partia (tur. *İyi Parti*), będąca partnerem koalicyjnym CHP skupionym w Sojuszu Narodowym, zdobyła 43 mandaty. Trzecia koalicja wyborcza startująca w omawianych wyborach, uzyskała łącznie 65 mandatów, przy czym zdecydowaną większość z nich zdobyła pro-kurdyjska Partia Zielonych i Lewicy Przyszłości (*Tabela 2*).

Tabela 2. Wyniki wyborów do Tureckiego Wielkiego Zgromadzenia Narodowego (TBMM) z maja 2023 roku wyrażone w procentach i zdobytych mandatach wraz z frekwencją.

Nazwa koalicji/partii politycznej	Wynik w głosowaniu 14 maja 2023 roku wyrażony w procentach oraz zdobytych mandatach		Frekwencja
Sojusz Narodowy			87,05%
Republikańska Partia Ludowa (CHP)	25,35%	169	
Dobra Partia (<i>İyi Parti</i>)	9,69%	43	
Sojusz Ludowy			
Partia Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP)	35,62%	268	
Partia Ruchu Narodowego (MHP)	10,07%	50	
Nowa Partia Dobrobytu (<i>Yeniden Refah</i>)	2,80%	5	
Sojusz Pracy i Wolności (Labour&Freedom)			
Partia Zielonych i Lewicy Przyszłości (YSGP)	8,82%	61	
Turecka Partia Robotnicza (TİP)	1,76%	4	

Źródło: Najwyższa Komisja Wyborcza Turcji (Yüksek Seçim Kurulu 2023a).

Elekcje parlamentarna i prezydencka przyniosły kolejną pięcioletnią kadencję Recepa Tayyipa Erdoğan na stanowisku prezydenta kraju oraz przedłużenie koalicji rządzącej AKP–MHP, zapoczątkowanej w 2015 roku. Pozwala to na kontynuację procesu monopolizowania władzy i konserwację obecnej sytuacji politycznej i społecznej w Turcji (Michalski, Krzyżanowska 2023; Spancerska 2023a), również w odniesieniu do opisywanego w niniejszej pracy trendu tranzycji reżimu politycznego w stronę jednej z form autorytaryzmu.

***Democratic backsliding* w Turcji na przykładzie rynku medialnego**

Działania Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (AKP)

Problemem dzisiejszego rynku medialnego w Turcji jest jego struktura własności. Już w latach 90. XX wieku został on zdominowany przez pięć konglomeratów medialnych (Yılmaz 2016: s. 150), które bogaciły się poprzez koncesje udostępniając swoje media

narracji rządowej (Mumay 2023). Rządy Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (tur. *Adalet ve Kalkınma Partisi*) z Recepem Tayyipem Erdoğanem na czele przyniosły poważne przemiany własnościowe w strukturze tureckiego rynku medialnego. W raporcie powstałym na bazie projektu monitorowania własności mediów w Turcji autorstwa BIANET oraz *Reporterów Bez Granic* wynika, „że 40 największych i najbardziej opiniotwórczych mediów znajduje się pod kontrolą sześciu firm działających w innych niż medialne sektorach gospodarki, takich jak: dystrybucja gazu, budownictwo, przemysł i handel, i że są one ściśle powiązane kontraktami ze Skarbem Państwa” (Nowosad i in. 2020: s. 36). Koncernami, które kontrolują większość rynku medialnego w Turcji są: *Demirören Group, Doğuş, Ciner, Albayrak, Kalyon, Ihlas* oraz *Ethem Sancak*. Większość z nich przed dojściem do władzy Erdoğan nie prowadziła działalności w zakresie mediów (Nowosad et al. 2020: s. 36–37). Prowadzenie działalności medialnej nie stanowi głównego dochodu powyższych koncernów, które funkcjonują dzięki kontraktom rządowym. W związku z tym, że opierają swoje interesy na bliskich kontaktach z rządem, zachodzi obawa, że przekaz przez nich nadawany będzie sprzyjał partii rządzącej.

Jedyną gazetą nie sprzyjającą władzy jest dziennik *Republika* (tur. *Cumhuriyet*), która za swoją działalność otrzymała w 2015 roku nagrodę *Reporterów Bez Granic* pt. „Wolność Prasy”. Dziennikarze i właściciele tej gazety wielokrotnie byli represjonowani przez władzę, zwłaszcza po nieudanym zamachu stanu z lipca 2016 roku (Nowosad et al. 2020: s. 39–40, 42).

Pozostałe media krytyczne wobec rządu zostały uciszone poprzez surowe kary finansowe za rzekome uchylanie się od obowiązków podatkowych i zmuszane do autocenzury (Ruacan 2022: s. 3). Najbardziej wyrazistym przykładem walki z niezależnymi mediami podczas rządów AKP była kara nałożona na koncern medialny *Doğan Holding*, która wyniosła 2,53 miliarda dolarów (Watson 2009). W latach 2022–2023 Najwyższa Rada Radiofonii i Telewizji (tur. *Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, RTÜK*) nałożyła 91 kar finansowych na 5 opozycyjnych kanałów telewizyjnych (*ÖzgürLük Araştırmaları Derneği* 2023b). W 2022 roku RTÜK nałożyła kary pieniężne na łączną sumę 67,1 mln tureckich lir (*Öneroğlu* 2023). W czerwcu 2022 roku RTÜK zablokowała dostęp do portali i kanałów *Voice of America* oraz *Deutsche Welle*, gdyż nie uzyskały one licencji na prowadzenie działalności w Turcji (Freedom House 2023b).

Kolejnym sposobem na promowanie mediów o charakterze prorządowym było prowadzenie odpowiedniej polityki sprzedaży reklam przez firmy z udziałem skarbu państwa (Ruacan 2022: s. 3). Poza tym, nie można mówić o wolności w mediach, gdy sądy wydają szereg wyroków skazujących za przestępstwo „obrażenia Prezydenta” – począwszy od 2014 r. do 2023 r., skazano w ten sposób 73 dziennikarzy (Ruacan 2022: s. 2; Reporters without Borders 2023c). Dziennikarze próbujący prowadzić niezależną działalność „watchdoga” spotykali się z groźbą wytoczenia procesu na gruncie prawa antyterrorystycznego (Human Rights Watch 2023: s. 606). Według danych *Reporterów Bez Granic*, „od 2002 r. w każdym kwartale, średnio ok. 200 dziennikarzy w związku ze swoją pracą było stawianych przed sądem na podstawie tureckiego ustawodawstwa antyterrorystycznego lub kodeksu karnego” (Reporters without Borders 2023b).

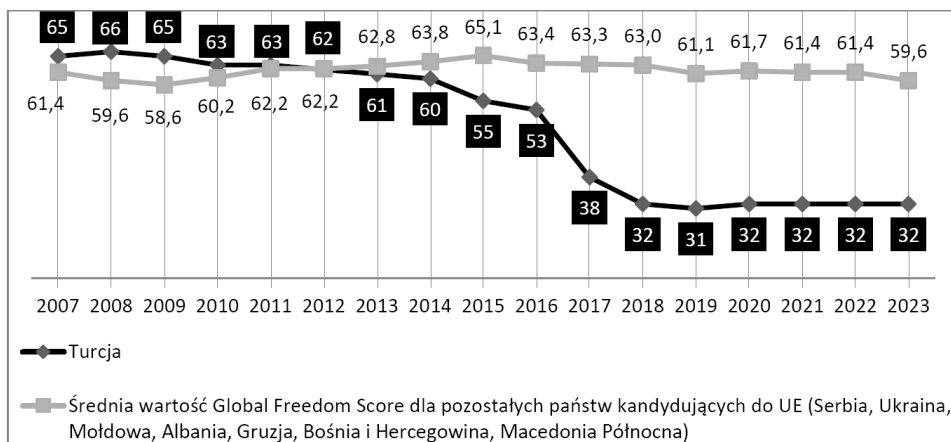
Punktem zwrotnym w polityce rządu Erdoğan’a były protesty w obronie parku Gezi w 2013 r., które szybko rozprzestrzeniły się na cały kraj jako wyraz sprzeciwu wobec autorytarnych tendencji rządu, połączone z ujawnieniem afery korupcyjnej na najwyższych szczeblach władzy. Kurs wobec mediów i przeciwników politycznych zaczął się zaostrzać, m.in. poprzez restrykcje w Internecie, blokowanie stron internetowych, pozywanie i więzienie dziennikarzy, zmuszanie ich do rezygnacji z pracy (Yılmaz 2016: s. 159).

Kolejnym punktem przelomowym był nieudany zamach stanu z lipca 2016 roku. Kilka dni po jego porażce, 21 lipca 2016 roku władza wprowadziła stan wyjątkowy, który trwał do 19 lipca 2018 roku. W wyniku szeroko zakrojonych czystek usprawiedliwianych walką z tzw. terrorystami kurdyjskimi oraz z FETÖ (Organizacja Terrorystyczna *Fethullah*, oskarżaną o zorganizowanie zbrojnego wystąpienia przeciw rządowi w Ankarze), zamknięto 179 organizacji medialnych – w tym 53 gazety, 34 stacje telewizyjne, 37 stacji radiowych, 20 czasopism, 6 agencji informacyjnych i 29 drukarni (Aydınli 2019). W czasie trwania stanu wyjątkowego odbyło się referendum konstytucyjne (kwiecień 2017 r.) oraz połączone wybory parlamentarne i prezydenckie, konstytuujące nowy ustrój (czerwiec 2018 r.), podczas których możemy zauważyć szereg kolejnych nadużyć władzy stosowanych przez inkumbentów. Wśród nich m.in. poświęcenie ok 90% czasu antenowego na kampanię głosowania za przyjęciem konstytucji, transmisje ceremonii otwarcia projektów rozwoju infrastruktury, czy publicznych wystąpień związanych z pełnieniem przez Erdoğan’a obowiązków szefa rządu (Szymański 2020a, s. 82–83).

Podstawę prawną dla prześladowań dziennikarzy i łamania idei wolności prasy kształtują dziś Prawo Antyterrorystyczne, Ustawa przeciwdziałająca obrażaniu Prezydenta, Ustawa o MIT (turecki odpowiednik Agencji Wywiadu), Ustawa o protestach oraz Prawo o przeciwdziałaniu dezinformacji uchwalone w październiku 2022 r. niedługo przed omawianymi wyborami (Özgürlük Araştırmaları Derneği 2023b).

Rysunek 1 przedstawia wartości wskaźnika *Global Freedom Score* dla Turcji w latach 2007–2023 opracowane przez organizację *Freedom House*. Dane te zostały zestawione z danymi opisującymi średnią arytmetyczną dla wartości wskaźnika *Global Freedom Score* dla pozostałych państw kandydujących do Unii Europejskiej (Serbia, Ukraina, Mołdowa, Albania, Gruzja, Bośnia i Hercegowina oraz Macedonia Północna) w celu sprawdzenia czy i jak bardzo status Turcji różni się na tle pozostałych państw o podobnym statusie w relacjach z Unią Europejską. Zauważalna jest znaczna różnica między obecnym poziomem wolności w Turcji, a średnią odnoszącą się do wymienionych wyżej siedmiu państw. Można zaobserwować widoczny regres w corocznej wartości wskaźnika, poczynając od 2016 roku, w którym miał miejsce nieudany zamach stanu. Jednakże pierwsze poważne oznaki obniżania się standardów demokratycznych w Turcji obserwujemy od bogatego w wydarzenia roku 2013, gdy miały miejsce protesty w parku Gezi, czy afera korupcyjna na najwyższych szczeblach władzy. Średnia wartość *Global Freedom Score* dla pozostałych państw kandydujących do Unii Europejskiej utrzymuje się na stabilnym poziomie oscylującym między 65,1 pkt w 2015 r., a 59,6 pkt w roku 2023. Turcja w rankingu *Freedom House* kończy rok 2023 z 32 pkt, notując spadek z 65 pkt z 2007 roku, będąc jednocześnie zaklasyfikowana do kategorii państw „not free”.

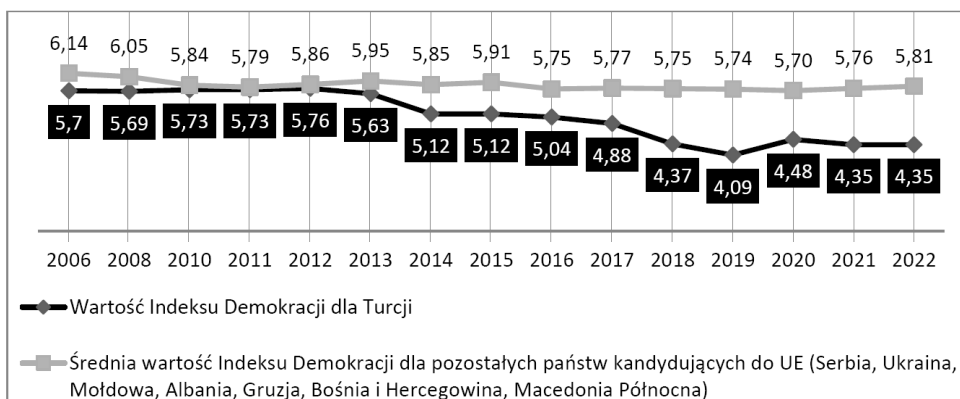
Rysunek 1. Wskaźnik *Global Freedom Score* dla Turcji na tle państw kandydujących do Unii Europejskiej na przestrzeni lat 2007-2023.



Źródło: Freedom in the World Reports 2007–2023 (Freedom House 2023c).

Przejmowanie kontroli nad mediami jest jednym z wyznaczników procesu *democratic backsliding*. Rysunek 2 przedstawia wartość *Indeksu Demokracji* dla Turcji w latach 2006–2022. Dane te zostały ponownie zestawione ze średnią arytmetyczną dla wartości *Indeksu Demokracji* dla pozostałych państw kandydujących do UE. Podczas gdy wyżej wspomniana średnia wyniosła w 2022 roku 5,81 pkt, Turcja w tym czasie osiągnęła 4,35 pkt na 10 możliwych, balansując niebezpiecznie blisko granicy reżimu autorytarnego. Z wykresu wynika, że Turcja przez cały okres, w którym prowadzone jest badanie *Economic Intelligence Unit*, znajdowała się poniżej średniej dla pozostałych państw kandydujących do UE.

Rysunek 2. Wartość Indeksu Demokracji dla Turcji na tle średniej arytmetycznej dla wartości Indeksu Demokracji dla pozostałych państw kandydujących do UE na przestrzeni lat 2006-2022.



Źródło: Democracy Index 2006–2022 (Economic Intelligence Unit (W/W)). Wartość Indeksu Demokracji: demokracja pełna (8–10 pkt), demokracja wadliwa (6–7,9 pkt), reżim hybrydowy (4–5,9 pkt), reżim autorytarny (poniżej 4 pkt).

Medialne „nierówne boisko gry” podczas kampanii wyborczej poprzedzającej połączone wybory prezydenckie i parlamentarne 2023 roku

Medialne „nierówne boisko gry” w trakcie kampanii wyborczej poprzedzającej wybory w 2023 roku jest nieodłącznie związane z kompleksowym wykorzystaniem przez prezydenta Erdoğaną przewagi konkurencyjnej wynikającej ze sprawowanego urzędu. W tych wyborach była ona silnie wykorzystywana ze względu na niepokojące dla inkumbenta sondaże zapowiadające poważną i problematyczną konkurencję wyborczą.

Jednym z przejawów nierównego boiska gry było uchwalenie nowych przepisów prawnych mających na celu zacieśnienie kontroli władzy politycznej nad mediami. W październiku 2022 r. rząd w Ankarze przygotował nowelizację ustawy mającej na celu przeciwdziałanie dezinformacji. W istocie jednak, poprawki te zaostrzały kontrolę władzy nad stronami internetowymi i mediami społecznościowymi oraz wprowadzały trudne do klarownego zdefiniowania przestępstwo rozpowszechniania fałszywych informacji karane pozbawieniem wolności od roku do lat trzech (Human Rights Watch 2023; s. 607). Obok władzy nad przyznawaniem i odbieraniem akredytacji prasowych oraz odpowiedniej polityki sprzedaży reklam prowadzonej przez instytucję centralną, groźba wyroku sądowego za bliżej niezdefiniowaną działalność dezinformacyjną stanowi domknięcie systemu cenzury wobec dziennikarzy (Adal 2022; Mumay 2023). Dalsze działania rządu tureckiego potwierdziły obawy przeciwników nowelizacji tego prawa – w ciągu roku obowiązywania nowych przepisów, wytoczono dziennikarzom 29 spraw sądowych (Bianet 2023). Wiele z nich miało zastosowanie do osób publikujących krytyczne relacje na temat działań rządu w odpowiedzi na trzęsienie ziemi z lutego 2023 r., co stanowiło ograniczanie swobody prowadzenia kampanii wyborczej. *Reporterzy Bez Granic* alarmowali że tureckie sądy chronią reputację rządzących i prywatnych firm budowlanych powiązanych z rządem poprzez cenzurę artykułów prasowych ukazujących nadużycia i zaniedbania władzy w kontekście trzęsienia ziemi (Reporters without Borders 2023d). Human Rights Watch (2023; s. 606) w swoim raporcie przekazuje, że pod koniec roku 2022 co najmniej 65 dziennikarzy było aresztowanych lub więzionych w związku z zarzutami dotyczącymi przestępstw terrorystycznych. Komitet Ochrony Dziennikarzy (CPJ 2022) podaje natomiast, że w 2022 r. w Turcji uwięzionych było 40 dziennikarzy. W corocznych sprawozdaniach *Reporterzy Bez Granic* dokonują oceny wolności prasy w poszczególnych państwach globu (Reporters without Borders 2023a). Pozycja Turcji w 2023 r. spadła w porównaniu do roku 2022 o 7,28 pkt, co przetożyło się na przesunięcie o 16 miejsc niżej w rankingu (obecnie 165. miejsce na 180 ogółem).

W związku z niezwykle wysokim stopniem uzależnienia mediów od rządu, w czasie kampanii wyborczej obserwowaliśmy stroniczy przekaz, wyraźnie faworyzujący AKP i prezydenta Erdoğaną. Ekspertki szacują, że pod wpływami rządu znajduje się nawet ponad 95% mediów (Özgürlük Araştırmaları Derneği 2023a). Symbolicznym wręcz i bardzo wyraźnym dowodem na powstałe patologie w tureckim systemie medialnym są różnice czasu antenowego, który uzyskał urzędujący prezydent i jego główny kontrkandydat Kemal Kılıçdaroğlu. W okresie między 1 kwietnia a 1 maja 2023 r. w telewizji publicznej *TRT Haber*, Erdoğan uzyskał ogromną przewagę w czasie antenowym – 32

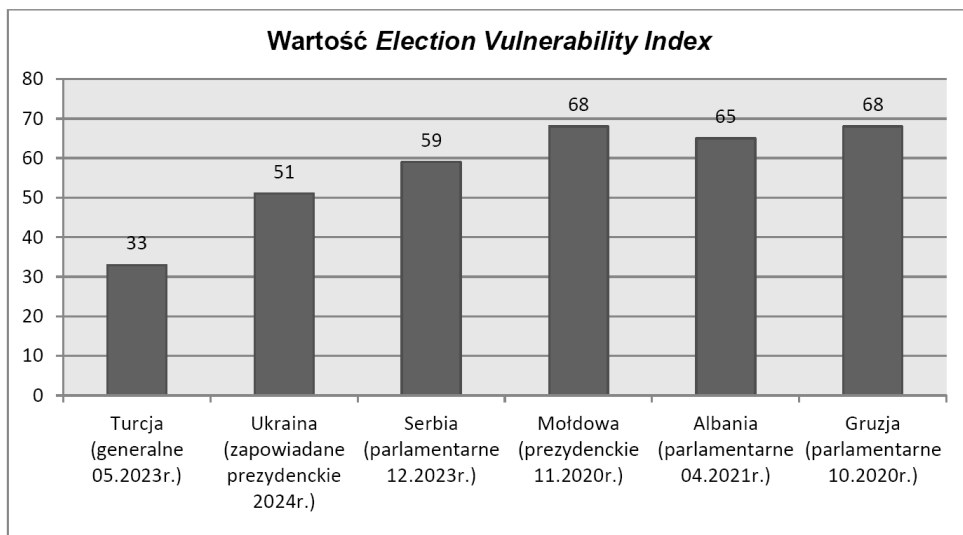
godziny do 32 minut (Reporters without Borders 2023b). 12 maja natomiast, prezydent Erdoğan wygłosił przemowę, podczas której krytykował i atakował Kemala Kılıçdaroğlu. Wystąpienie to było transmitowane łącznie przez 14 stacji telewizyjnych i trwało 1,5 godziny (Reporters without Borders 2023b). Kandydat opozycji nie miał możliwości odniesienia się do zarzutów i dotarcia do tak szerokiego grona odbiorców, co inkumbent. Przed drugą turą wyborów prezydenckich, w stacji telewizyjnej *A Haber*, gdy prezynter pokazywał kandydatów walczących o zwycięstwo, widzowie mogli zobaczyć „kartę wyborczą” ilustrującą zdjęcie urzędującego prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğan oraz widniejący obok niego obrazek szarej postaci z podpisem „inny kandydat”. W trakcie kampanii wyborczej, w tureckich mediach toczyła się intensywna kampania oszczerstw w odniesieniu do Kemala Kılıçdaroğlu. Jedną z czołowych stacji telewizyjnych w kraju ATV w okresie od 24 kwietnia do 28 maja wspomina o najważniejszym kandydacie opozycji najczęściej w kontekście słów „terror” oraz „HDP”, co sugerować miało powiązania opozycji z terrorystami kurdyjskimi (Görgülü 2023). W związku z dominacją prorządowej narracji w mediach tradycyjnych, główny kandydat opozycji na prezydenta, Kemal Kılıçdaroğlu, próbował prowadzić swoją kampanię wyborczą w Internecie i mediach społecznościowych – jednakże w tej sferze nierówne boisko gry również było widoczne. *Freedom House* w ramach projektu *Election Watch for the Digital Age: Election Vulnerability Index* identyfikuje 4 kluczowe problemy, z którymi muszą borykać się tureccy wyborcy w Internecie. Są to: blokady stron internetowych, mediów społecznościowych i usuwanie treści, manipulacje informacjami, aresztowania i oskarżenia oraz nękanie i zastraszanie (Freedom House 2023a).

Rysunek 3 ukazuje wartość *Election Vulnerability Index* dla państw kandydujących do UE, które obejmuje badanie w ramach projektu *Election Watch for the Digital Age* autorstwa organizacji *Freedom House*. W zestawieniu z pozostałymi państwami kandydującymi do UE, jak Ukraina³, Serbia, Albania, Mołdowa i Gruzja, Turcja zajmuje najniższe miejsce. Nie uwzględniono danych z Czarnogóry oraz Bośni i Hercegowiny, ze względu na ich brak – omawiane badanie nie objęło tych krajów. Państwo rządzone przez prezydenta Erdoğan zdobyło 33 punkty na 100 możliwych, uzyskując jeden z najgorszych wyników wśród badanych elekcji ogółem – niższe wyniki uzyskało jedynie 12 państw, wśród nich Iran, Rosja, Wenezuela, Kuba (stan na grudzień 2023 r.). Na ostateczny rezultat badania miały wpływ: 8-godzinna blokada *Twittera* nałożona tuż po trzęsieniu ziemi z lutego 2023 r., by przeciwdziałać rzekomej dezinformacji; blokada popularnego medium społecznościowego *Eksi Sözlük*, na którym pojawiały się komentarze potępiające reakcję rządu na tę katastrofę naturalną; zatrudnianie przez partię rządzącą armii trolli mających szerzyć zmanipulowane informacje w trakcie powtórzonych wyborów na burmistrza Sztambułu z 2019 r.; aresztowanie co najmniej 24 internautów w lutym 2023 r., krytykujących reakcję rządu na trzęsienie ziemi (Freedom House 2023a), czy – jak podaje raport *Free Web Turkey* (2023) – zablokowanie ponad 40 tysięcy adresów URL w 2022 r., większość z zablokowanych artykułów dotyczyła rządu, prezydenta Erdoğan i jego rodziny.

³ Dane dotyczą warunków, w których miałyby się odbyć wybory prezydenckie w 2024 r. – w chwili przygotowania niniejszego artykułu ich termin nie został jeszcze ustalony.

Wynik tego badania pokazuje, jak silna jest kontrola rządu nad treściami publikowanymi w tureckim Internecie. Jest to wynik długoletnich i systematycznych działań Partii Sprawiedliwości i Rozwoju, które dobrze ilustrują raporty *Freedom on the Net*. Republika Turcji w 2023 r. zdobyła 30 pkt na 100 możliwych, utrzymując konsekwentny spadek wolności w Internecie w ciągu ostatnich kilku lat (Freedom House 2023c).

Rysunek 3. Wartość *Election Vulnerability Index* dla państw kandydujących do UE, których obejmuje badanie w ramach projektu *Election Watch for the Digital Age* autorstwa organizacji *Freedom House*.

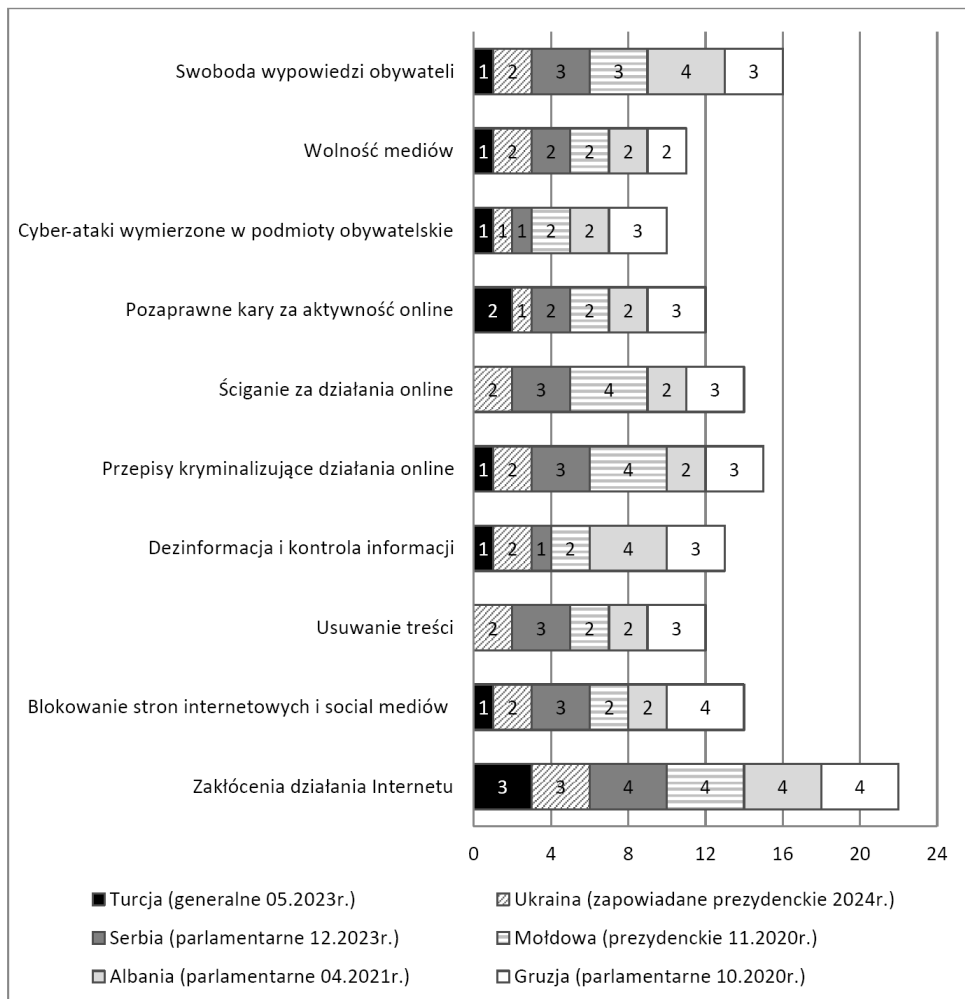


Źródło: Freedom House 2023a. Wskaźnik jest punktowany w skali od 0 do 100, gdzie 0 oznacza najgorszą sytuację, a 100 najlepszą.

Poniższy *Rysunek 4* prezentuje wartości wybranych wskaźników dotyczących swobody mediów w Internecie dla tureckich wyborów z maja 2023 r. na tle elekcji przeprowadzonych w pozostałych państwach kandydujących do UE objętych badaniem.⁴ Z przedstawionego wykresu wynika, że najpowszechniejszymi działaniami rządu tureckiego było usuwanie treści i ściganie obywateli za działalność w sieci (0 pkt). Pozostałe działania władz w Turcji dotyczyły w zasadzie wszystkich wymienionych na wykresie obszarów, za wyjątkiem zakłócania działania Internetu, które można uznać za poprawne. Wyłączając działalność rządu Turcji, inne objęte badaniem państwa były najbardziej aktywne w obszarze cyberataków wymierzonych w podmioty obywatelskie i pozaprawnych kar za aktywność obywateli w sieci. W żadnej z badanych elekcji nie było poważniejszych problemów z działaniem Internetu, jednakże wszystkie analizowane państwa mają problemy z wolnością mediów.

⁴ Badanie to nie objęło Czarnogóry oraz Bośni i Hercegowiny.

Rysunek 4. Wartość wybranych wskaźników dotyczących swobody mediów dla państw kandydujących do UE, które obejmuje badanie w ramach projektu *Election Watch for the Digital Age* autorstwa organizacji *Freedom House*.



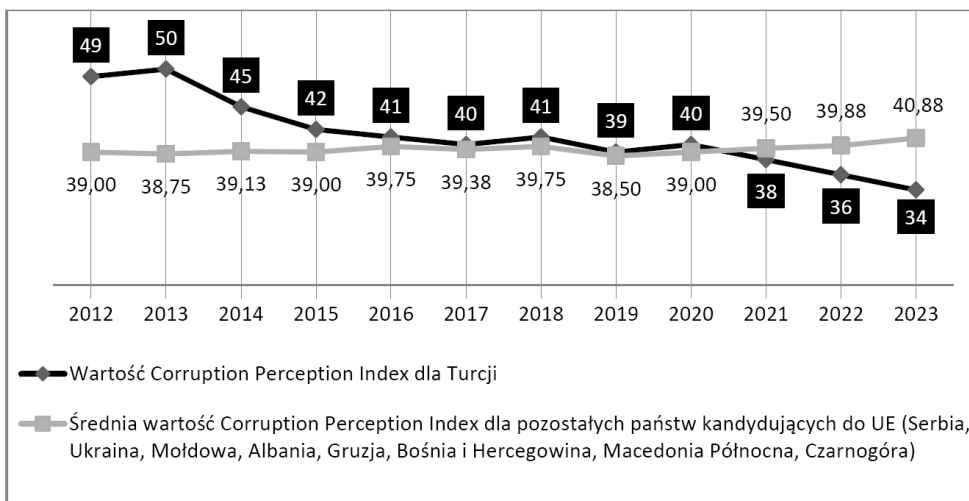
Źródło: Freedom House 2023a. Wskaźniki są punktowane w skali od 0 do 4, gdzie 0 oznacza najgorszą sytuację, a 4 najlepszą.

Tureccy dziennikarze nie mogą również czuć się bezpiecznie na ulicach i w trakcie wykonywania swoich obowiązków. Stowarzyszenie Studiów nad Mediami i Prawem odnotowało w czasie głosowania w drugiej turze wyborów prezydenckich szereg incydentów, których ofiarami padli reporterzy. Wśród nich znalazły się przypadki wykluczenia dziennikarza z możliwości obserwacji liczenia głosów z zagranicy, czy napaści słownej lub fizycznej, w wyniku której ucierpiał sprzęt lub przedstawiciel mediów (MLSA 2023).

W takiej atmosferze ciężko jest rzetelnie wykonywać swoją pracę, co przynosi szkody państwu oraz społeczeństwu tureckiemu.

Ostatnim ważnym wskaźnikiem, który obrazuje pole do rozwoju opisywanych państw w związku z ich potencjalnym dołączeniem do Unii Europejskiej jest *Corruption Perception Index* realizowany przez organizację *Transparency International* (zob. Rysunek 5). Analogicznie do poprzednich wskaźników poddanych analizie, również w tym miejscu przedstawiono wyniki Republiki Turcji na tle średniej arytmetycznej dla pozostałych państw kandydujących.

Rysunek 5. Wartość *Corruption Perception Index* dla Turcji na tle średniej arytmetycznej wartości tego wskaźnika dla pozostałych państw kandydujących do UE na przestrzeni lat 2012-2023.



Źródło: Transparency International 2023. Im wynik punktowy jest wyższy, tym państwo jest uważane za mniej skorumpowane, w konsekwencji czego jego notowania na tle globalnym poprawiają się.

Jak wykazano w niniejszym artykule, zjawisko relacji patron–klient jest w systemie politycznym Turcji powszechnie obecne. W związku z tym, warto przyjrzeć się omawianym państwom pod względem poziomu korupcji. Powyższy wykres ilustruje dwie przeciwstawne tendencje. Po pierwsze, omawiany wskaźnik dotyczący korupcji w przypadku Turcji ulega niemalże linearnej degradacji, zwłaszcza od roku 2020. Prawdopodobnie pandemia COVID-19 oraz związana z tym konieczność szybkiej reakcji rządu połączone z działaniem w warunkach niepewności odnośnie przyszłości sprzyjały czynnikom korupcjogennym. W przypadku średniej arytmetycznej dla pozostałych państw kandydujących, trend jest pozytywny – obserwujemy stabilizację, a następnie stopniowy wzrost wartości od roku 2020. Należy zaznaczyć, że dane z obu trendów w 2023 roku znajdują się poniżej średniej unijnej, która wynosi 64 punkty, co wskazuje na lukę, którą wszystkie państwa kandydujące powinny minimalizować.

Podsumowanie

Podsumowując, można stwierdzić, że podczas wyborów w maju 2023 roku turecka opozycja konkurowała nie tylko z partią rządzącą, ale de facto z całym aparatem państwa, który był przez nią wykorzystywany do celów politycznych. Medialne „nierówne boisko gry” w ujęciu Stevena Levitsky’ego i Lucana Way’a w realiach tureckich przejawiało się w niemal pełnej kontroli tego sektora przez inkumbenta. Największe koncerny medialne powiązane biznesowo z rządem walcząc o przynoszące zyski kontrakty forsowały w swoich programach narrację prorządową, jednocześnie spychając na margines opozycję. Znajdujący się pod kontrolą partii aparat państwa sprzyjał prezydentowi Erdoğanowi i pomagał mu zwyciężać w wyborach. Przykładem były działania legislacyjne w postaci uchwalenia ustawy o dezinformacji, która zacieśnia pętlę cenzury na idei wolności prasy, mocno wybrakowanej w Turcji. Najwyższa Rada Radiofonii i Telewizji stanowiła narzędzie represjonowania mediów uważanych za opozycyjne poprzez nakładanie wysokich kar finansowych. Sądownictwo ochraniało interesy rządzących, ingerując w sferę mediów i nakazując usuwanie artykułów prasowych pokazujących nieudolną reakcję rządu na trzęsienie ziemi z lutego 2023 r., przy czym wielu dziennikarzy było więzionych na podstawie przepisów m.in. prawa antyterrorystycznego. W najgorętszym czasie kampanii wyborczej kandydat opozycji prawie w ogóle nie był reprezentowany w telewizji, czego najlepszym przykładem jest dysproporcja czasu antenowego poświęcona prezydentowi Erdoğanowi (32 godziny) w porównaniu do Kemala Kılıçdaroğlu (32 minuty). Manipulacje informacjami, prorządowa propaganda, brak niewygodnych dla władzy pytań, wykazywanie wątpliwych powiązań opozycji z organizacjami uznanymi w Turcji za terrorystyczne, przy jednoczesnym braku możliwości obrony – to charakterystyka walki o elektorat w czasie wyborów w Turcji w 2023.

W związku z powyższym, w tureckich mediach niemożliwa była uczciwa konkurencja polityczna. Jednakże mimo wszelkich ograniczeń, istniała pewna możliwość rozegrania niereżyserowanej gry politycznej o władzę. Erdoğan realnie obawiał się groźby utraty władzy i porażki wyborczej, stąd aktywna działalność legislacyjna parlamentu w sprawie prawa o dezinformacji i kryminalizacji rozpowszechniania „fake newsów”, czy też blokowanie stron internetowych i mediów społecznościowych bezpośrednio po tragicznym w skutkach trzęsieniu ziemi. Wyniki wyborów przy tak wysokiej frekwencji pokazują ugruntowany stopień polaryzacji społeczeństwa tureckiego, a niewielki margines zwycięstwa prezydenta Erdoğan’a i sam fakt konieczności rozegrania pierwszej w historii drugiej tury wyborów prezydenckich wskazują na realną wagę wyborów. Ponadto, aktywność Kemala Kılıçdaroğlu w Internecie i wykorzystanie mediów społecznościowych pokazuje możliwości realnej walki o elektorat.

Z „nierównym boiskiem gry” w ujęciu Levitsky’ego i Way’a mamy do czynienia, gdy „(1) partia przejmuje kontrolę nad instytucjami państwa; (2) inkumbenci są systematycznie faworyzowani kosztem opozycji, oraz (3) zdolność opozycji do organizowania się i rywalizacji w wyborach jest poważnie ograniczona” (Levitsky, Way 2010: s. 10). W przypadku tureckim wszystkie te warunki zostały spełnione. Partia przejęła kontrolę nad Najwyższą

Radą Radiofonii i Telewizji, która nakładała wysokie kary finansowe na media uważane za opozycyjne. W parlamencie natomiast uchwalane było prawo utrudniające uczciwą konkurencję polityczną i ograniczające wolność słowa we wszelkich istniejących w kraju mediach. Ponadto, prezydent Erdoğan oraz rządząca Partia Sprawiedliwości i Rozwoju były konsekwentnie i systemowo faworyzowane, m.in. poprzez budowę sieci klientelisticznych, zapewniających im poparcie, czego efektem jest prorządowa agenda koncertów medialnych. W efekcie, zdolność opozycji do rywalizacji była wyraźnie ograniczona poprzez zdecydowaną przewagę prorządowej narracji w mediach, która potrafiła przekształcić się w kampanię oszczerstw względem partii opozycyjnych.

Przeprowadzona analiza potwierdza zatem postawioną przez autorów hipotezę mówiącą o tym, że kampania wyborcza poprzedzająca połączone wybory prezydenckie i parlamentarne z maja 2023 roku stanowi dowód na zaistnienie w tym państwie autorytaryzmu konkurencyjnego w ujęciu Stevensa Levitsky'ego i Lucana Way'a.

W związku z powyższym prognozujemy, że negocjacje akcesyjne wciąż trwać będą w obecnym, martwym punkcie, nie przybliżając realnej perspektywy członkostwa Turcji w Unii Europejskiej. Naszą prognozę popieramy analizą zmian politycznych w Turcji w odniesieniu do pozostałych państw kandydujących – Serbii, Ukrainy, Mołdowy, Albanii, Gruzji, Bośni i Hercegowiny, Czarnogóry oraz Macedonii Północnej. We wszystkich uwzględnionych wskaźnikach Turcja wypadła najgorzej. Reżim polityczny balansował w indeksach na granicy autorytaryzmu, gdzie realna możliwość przejścia władzy przez opozycję była wyraźnie ograniczona. Poziom wolności obywatelskich w zakresie polityki również uległ zdławieniu przez partię rządzącą, wliczając w to sferę Internetu. Komisja Europejska w swoim raporcie dotyczącym sytuacji politycznej w Turcji wskazała na szereg nieprawidłowości i dystans do standardów demokratycznych Unii Europejskiej (European Commission 2023a). Uważamy, że przewaga konkurencyjna rządzących była zbyt duża, by rozpocząć realne rozmowy o członkostwie, jednak nie wykluczamy negocjacji dotyczących rozwoju stosunków gospodarczych z UE, zwłaszcza zważywszy na sytuację ekonomiczną Turcji ostatnich lat, czy też kwestii swobodniejszego przepływu osób z Turcji do UE.

Katarzyna Dośpiąt-Borysiak – dr hab., pracuje w Katedrze Systemów Politycznych Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego. Główna sfera jej zainteresowań dotyczy zrównoważonego rozwoju, polityki klimatycznej, kwestii regionalizmu oraz integracji europejskiej. Autorka książek i artykułów poświęconych regionowi Morza Bałtyckiego, w szczególności państw nordyckich. W ramach European Economic Area Grants realizowała badania naukowe (na Uniwersytecie Nauki i Techniki w Trondheim) oraz międzynarodowe projekty edukacyjne (np. *Entrepreneurial Youth for Green Europe*). Była stypendystką rządu Królestwa Szwecji.

Katarzyna Dośpiąt-Borysiak – Ph.D., D.Sc., works at the Department of Political Systems, Faculty of International and Political Studies, University of Łódź. Her main sphere of interests concerns sustainable development, climate policy, regionalism and European integration. Author of books and articles devoted to the Baltic Sea region, in particular the Nordic countries. Within European Economic Area Grants, she carried out scientific research (University of Science and Technology

in Trondheim) and international educational projects (e.g. *Entrepreneurial Youth for Green Europe*). She was a scholarship holder of the government of the Kingdom of Sweden.

Krystian Maras – doktorant w Szkole Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Łódzkiego, przewodniczący Studencko-doktoranckiego Koła Naukowego Politologów *PolitiKON* na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego. Do jego zainteresowań badawczych należą różnorodne formy reżimów hybrydalnych i niedemokratycznych oraz polityka wewnętrzna Republiki Turcji.

Krystian Maras – PhD candidate in political science, chairman of the Students' Scientific Club of Political Scientists *PolitiKON* at the Faculty of International and Political Studies, University of Łódź. His research interests include various forms of hybrid and non-democratic regimes, and the internal politics of the Republic of Turkey.

➔ Bibliografia:

- ADAL Hikmet (2022), *Disinformation law „final stage of AKP's media restrictions”*, <https://bianet.org/haber/disinformation-law-final-stage-of-akp-s-media-restrictions-268138> (06.10.2022).
- ANTOSZEWSKI Andrzej (2016), *Współczesne teorie demokracji*, Warszawa.
- ANTOSZEWSKI Andrzej, HERBUT Ryszard (2001), *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk.
- ARAT Yeşim, PAMUK Şevket (2019), *Turkey Between Democracy and Authoritarianism*, Cambridge.
DOI: 10.1017/9781139022385
- AYDINLI Sinem (2019), *Who Controls the Media in Turkey?*, <https://bianet.org/haber/who-controls-the-media-in-turkey-208107> (06.05.2019).
- BANKIER.PL (2023), *Erdogan chce zbliżyć Turcję do członkostwa w Unii Europejskiej. Kartą przetargową jest zgoda na wstąpienie Szwecji do NATO*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Erdogan-chce-zblizyc-Turcje-do-czlonkostwa-w-Unii-Europejskiej-Karta-przetargowa-jest-zgoda-na-wstapienie-Szwecji-do-NATO-8576454.html> (10.07.2023).
- BIANET (2023), *The disinformation law makes everyone a potential offender*, <https://bianet.org/haber/the-disinformation-law-makes-everyone-a-potential-offender-287388> (03.11.2023).
- CAROTHERS Thomas (2002), *The End of the Transition Paradigm*, „Journal of Democracy”, vol. 13, no. 1.
- CASTALDO Antonino (2018), *Populism and competitive authoritarianism in Turkey*, „Southeast European and Black Sea Studies”, vol. 18, issue 4. DOI: 10.1080/14683857.2018.1550948
- ÇALIŞKAN Koray (2018), *Toward a new political regime in Turkey: From competitive toward full authoritarianism*, „New Perspectives on Turkey”, vol. 58. DOI: 10.1017/npt.2018.10
- ÇOŞKUN Gülçin Balamir, KÖLEMEN Aysuda (2020), *Illiberal Democracy or Electoral Autocracy: The Case of Turkey*, w: Boris Vormann, Michael Weinman (red.), *The emergence of illiberalism. Understanding a Global Phenomenon*, 1st edition, Routledge, New York.
- COLLIER David, LEVITSKY Steven (1997), *Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research*, „World Politics”, vol. 49, no. 3.
- CPJ, Committee to Protect Journalists (2022), *367 Journalists Imprisoned. As of December 1, 2022*, https://cpj.org/data/imprisoned/2022/?status=Imprisoned&start_year=2022&end_year=2022&group_by=location (29.11.2023).

- ECONOMIC INTELLIGENCE UNIT (WWW), *Democracy Index 2006–2022*, <https://www.eiu.com/n/18.11.2023>).
- EUROPEAN COMMISSION (2023a), *Türkiye*, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/turkiye_en?prefLang=en (22.12.2023).
- EUROPEAN COMMISSION (2023b), Commission staff working document: *Türkiye 2023 Report*, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2023 Communication on EU Enlargement policy, SWD(2023) 696 final, Brussels, 08.11.2023.
- ESEN Berk, GUMUSCU Sebnem (2016), *Rising competitive authoritarianism in Turkey*, „Third World Quarterly”, vol. 37, issue 9.
- ESEN Berk, GUMUSCU Sebnem (2020), *Why did Turkish democracy collapse? A political economy account of AKP's authoritarianism*, „Party Politics”, vol. 27, issue 6. DOI: 10.1177/1354068820923722
- FLIS Jarostaw, STOLICKI Dariusz (2017), *JOW-y w gminach: lokalne partie władzy a nowe reguły rywalizacji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, vol. 79, no. 3. DOI: 10.14746/rpeis.2017.79.3.20
- FREE WEB TURKEY (2023), *Free Web Turkey's „2022 Internet Censorship Report” has been released*, <https://www.freewebturkey.com/en/the-free-web-turkey-2022-internet-censorship-report-has-been-released> (22.11.2023).
- FREEDOM HOUSE (2023a), *Election Watch for the Digital Age*, <https://freedomhouse.org/report/election-watch-digital-age> (18.11.2023).
- FREEDOM HOUSE (2023b), *Freedom in the World 2023*, <https://freedomhouse.org/country/turkey/freedom-world/2023> (18.11.2023).
- FREEDOM HOUSE (2023), *Freedom in the World Reports 2003-2023*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world> (17.11.2023).
- FREEDOM HOUSE (2023c), *Freedom on the Net 2023*, <https://freedomhouse.org/country/turkey/freedom-net/2023> (18.11.2023).
- GILBERT Leah, MOHSENI Payam (2011), *Beyond Authoritarianism: The Conceptualization of Hybrid Regimes*, „Studies in Comparative International Development”, vol. 46. DOI: 10.1007/s12116-011-9088-x
- GÖRGÜLÜ Güventürk (2023), *Three words bringing election victory: Kılıçdaroğlu, HDP, terror*, <https://bianet.org/haber/three-words-bringing-election-victory-kilicdaroglu-hdp-terror-281212> (06.07.2023).
- GÜMÜŞ Tezcan (2023), *Turkey's political leaders. Authoritarian Tendencies in a Democratic State*, Edinburgh.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2023), *World Report 2023: Events of 2022*, https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2023/01/World_Report_2023_WEBSPREADS_0.pdf (18.11.2023).
- LEVITSKY Steven, WAY Lucan A. (2002), *Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism*, „Journal of Democracy”, vol. 13, no. 2. DOI: 10.1353/jod.2002.0026
- LEVITSKY Steven, WAY Lucan A. (2010), *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge.
- MICHALSKI Adam, KRZYŻANOWSKA Zuzanna (2023), *Turcja po wyborach. Nowe otwarcie?*, „Komentarze OSW”, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-09-13/turcja-po-wyborach-nowe-otwarcie> (13.09.2023).

- MLSA (2023), *Violations of press freedom against journalists in the second round of elections*, Medya ve Hukuk Çalışmaları Derneği, <https://www.mlsaturkey.com/en/violations-of-press-freedom-against-journalists-in-the-second-round-of-elections> (29.05.2023).
- MORLINO Leonardo (2009), *Are there hybrid regimes? Or are they just an optical illusion*, „European Political Science Review”, vol. 1, issue 2. DOI: 10.1017/S1755773909000198
- MUMAY Bülent (2023), *The final nail in the coffin: The Disinformation Act*, Medya ve Hukuk Çalışmaları Derneği, <https://www.mlsaturkey.com/en/the-final-nail-in-the-coffin-the-disinformation-act> (29.12.2023).
- NOWOSAD Andrzej, TURANLI Umit, GRIGORIVA Margreta (2020), *Rynek prasy drukowanej w Turcji w latach 2012-2020*, „Media Biznes Kultura”, nr 2(9). DOI: 10.4467/25442554.MBK.20.016.13180
- ÖNEROĞLU Erol (2023), *Journalism fighting for survival before the elections*, <https://bianet.org/haber/journalism-fighting-for-survival-before-the-elections-278119> (1.12.2023).
- ÖZGÜRLÜK ARAŞTIRMALARI DERNEĞİ (2023a), *Freedom Observer No: 38*, <https://oad.org.tr/en/un-categorized/freedom-observer-no-38/> (10.06.2023).
- ÖZGÜRLÜK ARAŞTIRMALARI DERNEĞİ (2023b), *Turkey Press Freedom Report 2022*, <https://oad.org.tr/en/publications/reports/turkey-press-freedom-report-2022/> (30.05.2023).
- REPORTERS WITHOUT BORDERS (2023a), *Press Freedom Index 2002-2023*, <https://rsf.org/en/index?year=2023> (17.11.2023).
- REPORTERS WITHOUT BORDERS (2023b), *Erdoğan has used his control of the media to rig Türkiye's elections*, <https://rsf.org/en/erdo%C4%9Fan-has-used-his-control-media-rig-turkiye-s-elections> (18.11.2023).
- REPORTERS WITHOUT BORDERS (2023c), *RSF unveils 15-point press freedom plan for Turkey, five weeks before elections*, <https://rsf.org/en/rsf-unveils-15-point-press-freedom-plan-turkey-five-weeks-elections> (1.12.2023).
- REPORTERS WITHOUT BORDERS (2023d), *More curbs on coverage of Turkish government's handling of quake aftermath*, <https://rsf.org/en/more-curbs-coverage-turkish-government-s-handling-quake-aftermath> (1.12.2023).
- RUACAN İpek (2022), *The Systematic Decline of Freedom of Expression in Turkey*, „Advancing Fundamental Freedoms in Turkey. A Policy Brief Series from Freedom House”, no. 4.
- SPANCERSKA Aleksandra Maria (2023a), *Transakcyjne oblicze tureckiej dyplomacji*, PISM, <https://www.pism.pl/publikacje/transakcyjne-oblicze-tureckiej-dyplomacji> (09.08.2023).
- SPANCERSKA Aleksandra Maria (2023b), *Konsekwencje reelekcji Recepta Tayyip Erdoğan na stanowisko prezydenta Turcji*, PISM, <https://www.pism.pl/publikacje/konsekwencje-reelekcji-recepta-tayyip-erdo%C4%9Fana-na-stanowisko-prezydenta-turcji> (20.06.2023).
- SZYMAŃSKI Adam (2020a), *Electoral Malpractices and Regime Change in Turkey*, w: Adam Szymański, Jakub Wódka, Wojciech Ufel, Amanda Dziubińska, *Between Fair and Rigged. Elections as a Key Determinant of the „Borderline Political Regime” – Turkey in Comparative Perspective*, Peter Lang, Berlin.
- SZYMAŃSKI Adam (2020b), *Elections and Travails of Turkish Democracy*, w: Adam Szymański, Jakub Wódka, Wojciech Ufel, Amanda Dziubińska, *Between Fair and Rigged. Elections as a Key Determinant of the „Borderline Political Regime” – Turkey in Comparative Perspective*, Berlin.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2023), *Corruption Perception Index*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2023> (10.02.2024).

- WASILEWSKI Karol (2017), *Turcja w procesie przemian: wnioski dla strategii UE*, Warszawa.
- WATSON Ivan (2009), *Turkey fines media firm \$2.5 billion*, CNN, <http://edition.cnn.com/2009/WORLD/europe/09/08/turkey.media/index.html> (09.09.2009).
- YILMAZ Gözde (2016), *Europeanisation or De-Europeanisation? Media Freedom in Turkey (1999-2015)*, „South European Society and Politics”, vol. 21, no. 1.
- YÜKSEK SEÇİM KURULU (2023a), *Cumhurbaşkanı Seçimi ve 28. Dönem Milletvekili Genel Seçimi Sonuçları*, <https://www.ysk.gov.tr/tr/14-mayis-2023-secimleri/82491> (14.05.2023).
- YÜKSEK SEÇİM KURULU (2023b), *Cumhurbaşkanı ve 28. Dönem Milletvekili Genel Seçim İstatistikleri*, <https://www.ysk.gov.tr/tr/2023-cumhurbaskani-ve-milletvekili-secim-i-CC%87statistikleri/1541626> (18.11.2023).

Zuzana Čaputová i jej prezydentura na Słowacji w latach 2019-2024

Iwona Jakimowicz-Pisarska, *Polish Naval Academy of the Heroes of
Westerplatte (Gdynia, Poland)*

E-mail: i.pisarska@amw.gdynia.pl

<https://orcid.org/0000-0001-7487-2096>

Streszczenie

Każda głowa państwa tworzy swój własny styl przywództwa politycznego. Wpływ Zuzany Čaputovej na słowacką politykę stał się obiektem analiz i uznany został za swoisty fenomen w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Jej działania mobilizowały Słowaków w kierunku modernizacji i europeizacji. Prawie natychmiast po wygranych wyborach, Čaputová stała się również słowackim symbolem demokracji. Z drugiej strony, brak poparcia politycznego partii słowackich, polityczne problemy oraz styl rządzenia wielu polityków w Bratysławie niweczył jej starania i uniemożliwiał demokratyczne zmiany wewnątrz państwa. Jej podejście do wielu problemów, promowane wartości i tworzenie wysokich standardów etycznych w rozwiązywaniu politycznych sporów nie zdołały zmusić polityków słowackich do poprawy jakości debaty publicznej w tym kraju. Aczkolwiek, fenomen słowackiej prezydentury Čaputovej zachęca do analiz i pytań o nowoczesne przywództwo polityczne i problemy, jakie stoją na drodze współczesnych demokracji w populistycznych czasach.

Słowa kluczowe: kobiece przywództwo, polityka genderowa, upadek standardów politycznych, Słowacja, prezydent

Zuzana Čaputová and her presidency of Slovakia in 2019-2024

Abstract

Each head of state creates its own style of leadership. Zuzana Čaputová and her influence on Slovak politics became the object of analysis and was considered a peculiar phenomenon in the Central and Eastern European countries. Indeed, her actions mobilised the Slovaks for modernisation and Europeanisation. Almost immediately after winning the election, Čaputová also became a Slovak symbol of democracy. On the other hand, the lack of political support from Slovak parties, political

problems and the governing style of many politicians in Bratislava thwarted her efforts and prevented democratic change within the state. Her approach to many issues, the values promoted and the creation of high ethical standards in the resolution of political disputes have failed to push Slovak politicians to improve the quality of public debate in the country. Yet, the phenomenon of Čaputová's presidency of Slovakia leads to analysis and questions about modern political leadership and the problems that stand in the way of modern democracies in populist times.

Keywords: women's leadership, gender policy, collapse of political standards, Slovakia, president

O ile badania dotyczące przywództwa politycznego są od wielu dekad tematem rozpraw naukowych i dyskusji akademickich, o tyle kwestia kobiecego przywództwa i politycznej drogi wydaje się nadal zaniedbaną ich częścią. Proponowany tekst stanowi skromne uzupełnienie tego fragmentu politologicznych rozważań nad europejskim przywództwem politycznym. Fenomen Zuzany Čaputovej nie wynika jedynie z jej płci. Składa się na niego wiele innych czynników, które należy uwzględnić oceniając decyzję podjętą przez nią i ogłoszoną w czerwcu 2023 roku, o niekandydowaniu na kolejną kadencję. Jej kariera polityczna i przywództwo jako głowy państwa są również historią państwa słowackiego (Kosatík 2021: s. 203–205). Naczelnymi problemami badawczymi są podejście i postawa, jakie reprezentuje Zuzana Čaputová, a które prowokują do szukania odpowiedzi na temat stylu przywództwa w Europie Środkowej w XXI wieku. Nie chodzi tutaj tylko o męski czy kobiecy sposób sprawowania władzy, ale o demokrację i dalsze jej funkcjonowanie w Republice Słowackiej.

Cel artykułu, pytania badawcze i metodologia

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie czynników, które przesądziły nie tylko o rezygnacji głowy państwa z ubiegania się o reelekcję, ale o wycofaniu się z bieżącego, głównego nurtu życia politycznego na Słowacji i zajęcia się ponownie kwestiami będącymi domeną organizacji pozarządowych, m.in. ochroną środowiska czy wsparciem kobiet.

Pytania o drogę Čaputovej w politycznej karierze oraz wykonywanie funkcji głowy państwa – to są jednocześnie pytania o sytuację polityczną i stan demokracji na Słowacji w trzeciej dekadzie XXI wieku. Jaka jest współczesna Słowacja i jaką polityczką jest Zuzana Čaputová? Jakie uprawnienia ma prezydentka, a jaką rolę odegrał jej autorytet oraz styl uprawiania polityki w czasie sprawowania funkcji głowy państwa? Co spowodowało, że nie zdecydowała się kandydować ponownie i czy jej decyzja jest zrozumiała dla Słowaków? Jaką Słowację zostawi Zuzana Čaputová w 2024 roku, odchodząc ze stanowiska? Te pytania badawcze stały się kanwą prezentowanego tekstu.

Artykuł powstał przy wykorzystaniu metody właściwej dla nauk społecznych, w szczególności stosowanej w dyscyplinie nauki o polityce i administracji, jaką jest studium przypadku. Przydatna stała się też metoda biograficzna, która coraz częściej jest implementowana z nauk pokrewnych do dyscypliny nauki o polityce i administracji, szczególnie gdy omawiane są sylwetki polityczne. Prezentowany tekst jest częścią

większych badań prowadzonych przez autorkę na temat kobiecej aktywności politycznej na słowackiej scenie politycznej po wejściu Słowacji do Unii Europejskiej w 2004 roku.

Sylwetka polityczna słowackiej prezydentki

Zuzana Čaputová jest pierwszą kobietą, która objęła stanowisko głowy państwa w Republice Słowackiej (Kosatík 2023), a także jedną z niewielu pań, jakie zdecydowały się na aktywny udział w polityce tego dość młodego państwa Europy Środkowej.

Čaputová przez długi czas swojej aktywności zawodowej była prawniczką związaną z tzw. „trzecim sektorem”¹ i niewiele wskazywało na to, że zdecyduje się wejść do ogólnokrajowej polityki. Poza byciem współzałożycielką i pełnieniem funkcji wiceprzewodniczącej ruchu *Progresywna Słowacja* (st. *Progresívne Slovensko*, PS), w latach 2018–2019, nie miała innego doświadczenia jako polityczka. Dopiero po szoku, jakim było zabójstwo Jána Kuciaka i Martiny Kušnírovej, zgłosiła swoją kandydaturę w wyborach prezydenckich reprezentując demokratyczny ruch *Progresívne Slovensko* (Grzesiczak 2019). Poza własnym ugrupowaniem do głosowania na nią wezwaty też partie *Wolność i Solidarność* (st. *Sloboda a Solidarita*, SaS), *Zwyczajni Ludzie i Niezależne Osobistości* (st. *Obyčajní Ľudia a Nezávislé Osobnosti*, OĽaNO) i wówczas *Demokraci* (st. *Demokrati*), która od 2023 roku funkcjonuje pod nazwą SPOLU (st. *SPOLU – občianska demokracia*). Była to dość różnorodna grupa wsparcia: od liberalnej, ale eurosceptycznej SaS, przez konserwatywną koalicję mniejszych ugrupowań Igora Matoviča OĽaNO, aż po konserwatywno-liberalny ruch, jaki w 2023 roku przekształcił się w tzw. formację *Modrá koalícia*. Można było zatem już w 2019 roku zakładać z dużą dozą prawdopodobieństwa, że tak różnorodne stronnictwa z ambitnymi liderami długo nie utrzymają jednolitego frontu wspólnego poparcia dla polityki nowej prezydentki.

Jej kampania była skoncentrowana wokół hasel pojednania, szacunku do politycznych przeciwników oraz wartości liberalnych, demokratycznych i proeuropejskich. Mimo licznych głosów próbujących zdyskredytować jej kandydaturę,² Čaputová konsekwentnie kreowała swój wizerunek polityczki otwartej na współpracę nawet odmiennych stronnictw politycznych oraz godzenie wartości liberalnych i demokratycznych na słowackiej scenie politycznej. Nawotywała do jedności społeczeństwa słowackiego i wspólnej walki o europejskie standardy polityczne. Jednym z jej głównych postulatów było wzmocnienie niezależności policji oraz prokuratury, która przez Słowaków uważana jest za wyjątkowo podatną na polityczne naciski. W ostatnich dniach kampanii wyborczej ważnym tematem stała się kwestia ratyfikowania konwencji stambulskiej, której przedmiotem jest zwalczanie przemocy wobec kobiet. Mimo, że Čaputová prezentowała się jako jej zwolenniczka i podkreślała, jak ważna jest ochrona kobiet i dzieci przed przemocą domową, słowacki parlament odrzucił ten dokument. Dzięki tak

¹ Tzn. sektorem organizacji pozarządowych, NGOs.

² M.in. odnoszono się do jej niewielkiego doświadczenia politycznego, sytuacji prywatnej (rozwódka z dwójką dzieci), atakowano za działalność gospodarczą niezgodną z prawem (ale to były zarzuty niezgodne z prawdą).

prowadzonej niekonfrontacyjnej kampanii wyborczej i jasnemu przekazowi Čaputová zyskała szerokie poparcie tak liberalnej, jak i konserwatywnej części wyborców na Słowacji. Nie ukrywała też „swoich kontrowersyjnych poglądów (np. zgody na adopcję dzieci przez pary homoseksualne), deklarowała jednak, że zmiany polityczne w sprawach światopoglądowych wymagają szerokiego konsensu” (Groszkowski 2019; por. Applebaum 2019). Tym samym Čaputová sygnalizowała gotowość do dialogu i chęć szukania rozwiązań, które mogłyby zostać zaakceptowane przez większość obywateli Słowacji. Odmawiała udziału w szowinistycznym dyskursie dotychczasowych liderów słowackiej sceny politycznej napędzanych ambicjami i narcyzmem.

W 2019 roku Zuzana Čaputová została najmłodszą polityczką i pierwszą kobietą, którą wybrano na stanowisko głowy państwa na Słowacji (Kiššová 2019). Od pierwszych dni jej prezydentura różniła się aktywnością oraz oceną jej działań na polu polityki zagranicznej i wewnętrznej względem dotychczasowych działań poprzednich słowackich prezydentów.

Pierwsza i ostatnia kadencja Čaputovej

Wielkim zwycięzcą wyborów parlamentarnych w lutym 2020 roku stało się ugrupowanie OĽaNO (zdobywając 25% głosów), którego kandydatów uważano za nieprzewidywalnych, a program za populistyczny i enigmatyczny, pomimo że ich lider Igor Matovič starał się budować wizerunek wiarygodnego polityka. Co ważne, mandatów nie zdobyli politycy ze środowiska politycznego głowy państwa i opozycyjni liberaltowie z lewicowo-centrowego sojuszu *Progresywnej Słowacji* oraz partii *Razem* (PS/Spolu), choć zaledwie rok wcześniej ich kandydatka – Zuzana Čaputová – zwyciężyła w wyborach prezydenckich (Dębiec, Gniazdowski 2020). W tej sytuacji prezydentka została bez zaplecza politycznego w parlamencie (Csaky, Romsics 2018).

Co prawda, Čaputová wspierała kampanię OĽaNO i samego Igora Matoviča, a także sprzyjała tworzącemu się rządowi pod jego kierownictwem, ale kolejne miesiące współpracy nie należały do łatwych kohabitacji. Na fali haset walki z korupcją pierwsze miesiące rządów Matoviča miały charakter rewolucji. Nieprzewidywalne działania oraz kłótnie między koalicjantami tworzyły atmosferę, w której szukającej kompromisów Čaputovej było coraz trudniej współpracować (Šimečka 2021). Co więcej, winą za chaos na Słowacji związany z nieumiejętnym zarządzaniem państwem Matovič obarczył również Panią Prezydent, mimo że przepisy zawarte w Konstytucji oraz wynikające z kultury politycznej tego państwa nie dają głowie państwa kompetencji w sytuacji, jaka wystąpiła w związku z pandemią.

Od połowy lutego 2021 roku Słowacja przewodziła w globalnym zestawieniu państw z największą liczbą zgonów z powodu COVID-19 w ujęciu tygodniowym *per capita*³ (Dębiec 2021). Obciążało to bardzo słowacką służbę zdrowia i dodatkowo nałożyło się na chaos polityczny w rządzie, który nie sprzyjał sprawnemu wsparciu lekarzy i pielęgniarek.

³ Według stanu na 2 marca 2021: 1,88 zgonów na 100 tys. mieszkańców Słowacji, przy 1,56 w Czechach i 0,59 w Polsce.

Po raz kolejny Zuzana Čaputová wezwała rząd Matoviča do gruntownego przemyślenia zarządzania pandemią COVID-19. Była to niestety jedyna możliwa forma nacisku głowy państwa na rząd. Tym co pozostało w ramach plenipotencji Čaputovej było zachęcanie rodaków do szczepień i przestrzegania ograniczeń zalecanych przez WHO i słowackich lekarzy, służąc swoim przykładem (Lubicz-Miszewski, Marušiak 2022: s. 61–96; Čaputová *negativní...* 2020). W styczniu 2021 roku, po niekonsultowanym z nikim zakupie przez premiera Matoviča nieakceptowanych w UE rosyjskich szczepionek *Sputnik*, zarówno koalicjanci, jak i opinia publiczna straciła cierpliwość do kolejnych zachowań lidera OL'aNO. Zarówno liderzy partii współtworzących rząd, jak i prezydentka Čaputová odbyli szereg rozmów mających na celu zmianę na stanowisku premiera. Aby zażegnać konflikt i nie dopuścić do przedterminowych wyborów, zdecydowano się na rekonstrukcję rządu. 1 kwietnia 2021 roku na czele nowego gabinetu stanął Eduard Heger (do tej pory „prawa ręka” Igora Matoviča), a sam Matovič objął tekę ministra finansów (Wolska 2020).

Kolejny kryzys, wywołany rok później, wiązał się również z osobą Igora Matoviča. Niezadowolony z wyników badań dotyczących popularności jako ministra finansów, przypomniał on stary projekt ustawy gwarantującej rodzinom większe zasiłki, ulgę podatkową i pieniądze na zajęcia pozaszkolne dla dzieci. Był to zabieg populistyczny, którego celem miało być zwiększenie poparcia i popularności szefa OL'aNO. Także wówczas interweniowała prezydentka Čaputová ostrzegając, że pakiet zawiera zapisy, które wcale nie przysłużą się poprawie sytuacji najbiedniejszych rodzin i dodała, że w razie przełamania jej weta w parlamencie skieruje projekt do Trybunału Konstytucyjnego. Tym samym, po raz kolejny, Čaputová zaangażowała się w bieżącą politykę rządu. O ile ustawa została odrzucona, o tyleż konflikt w rządzie eskalował. Pani Prezydent nie kryła rozczarowania postawą liderów partii koalicyjnych, a podejmując kolejne próby mediacji, coraz bardziej wyrażała swoją bezradność wobec postaw i zachowań słowackich polityków. W tym kontekście trudno postrzeżać zarzuty i krytykę jej działań przez liderów politycznych czy dziennikarzy jako zasadne. Nie do końca bowiem możliwe jest oddzielenie uwag o charakterze krytycznym wobec jej działań i decyzji od narracji populistycznej, która obarczała ją odpowiedzialnością za efekty decyzji rządu, na które – według prawa – prezydentka nie miała narzędzi wpływu.

Postrzegana jako symbol wartości demokratycznych, Čaputová dążyła do zagwarantowania ciągłości władzy i sprawnego zarządzania państwem, wykorzystując swój autorytet oraz wszelkie narzędzia polityczne. Po wotum nieufności dla rządu Eduarda Hegera, w maju 2023 roku, zdecydowano o powstaniu tzw. rządu technicznego, którego zadaniem miało być kierowanie państwem do czasu przedterminowych wyborów zarządzonych przez Čaputová na 30 września 2023 roku. Korzystając ze swoich prerogatyw, słowacka głowa państwa ściągnęła jednak na siebie kolejną falę krytyki, głównie ze strony przewodzącego w badaniach opinii publicznej SMERu – Socjaldemokracji (18%) byłego premiera Roberta Fico (Dębiec 2023b).

W przestrzeni międzynarodowej Čaputová zajmowała się w tym czasie promowaniem demokracji i wartości jej przypisanych oraz apelowała w kwestiach m.in. lo-

sów afgańskich kobiet (Klingert 2021), a także udzielała wywiadów, które poprawiły wizerunek Słowacji i Słowaków na świecie (Lepiarz 2021; *Zuzana Čaputová urges EU leaders...* 2022). Od początku kadencji zdawało się, że fenomen Čaputovej i swoista „moda na Čaputová” było zjawiskiem współtowarzyszącym jej prezydenturze. Niestety z czasem stała się ona bardziej popularna i doceniana za granicą aniżeli we własnym państwie. Warto również w tym miejscu przypomnieć, że choć art. 102 Konstytucji Republiki Słowackiej określa dokładnie kompetencje głowy państwa w kwestiach polityki zagranicznej i wewnętrznej, to praktyka polityczna od 1993 roku pokazuje, że jest to stanowisko reprezentacyjne. Kultura polityczna oraz zwyczaj na Słowacji, a także do tychczasowe prezydentury poprzedników Čaputovej, ograniczają możliwość działania prezydenta lub prezydentki. Polityk sprawujący funkcję głowy państwa jest raczej traktowany jako arbiter łagodzący konflikty i spory pomiędzy partiami i ich liderami w polityce wewnętrznej. W polityce zagranicznej głowa państwa skupia się na działaniach reprezentacyjnych, które są spójne z założeniami rządu, a w szczególności wytycznymi słowackiego MSZ. Sama Čaputová dodatkowo, poprzez swoje zachowawcze podejście do powierzonych jej zadań, a także nazbyt formalne realizowanie uprawnień przypisanych do jej pozycji oraz brak odpowiedniego temperamentu czy też charyzmy politycznej, uszczuplała dodatkowo zakres narzędzi, poprzez jakie głowa państwa może kształtować politykę.

Po 24 lutego 2022 roku wyzwaniem dla Słowacji, a tym samym prezydentury Zuzany Čaputovej, stała się kwestia ukraińska oraz związany z nią napływ uchodźców (Bukalska 2023; s. 46–48; Pyka 2022). Według rozmaitych badań i analiz, Słowacy nadal pozostają prorosyjskim społeczeństwem, gdzie 50% ankietowanych nie miałyby nic przeciwko wygranej Rosjan w Ukrainie, a w lutym 2022 około 40% Słowaków uważało, że winę za eskalację wojny ponosi NATO i USA (Hudec 2022; Muzikárová 2023). Wśród zwolenników słowackiej lewicy „istotną rolę w utrzymywaniu sympatii względem Moskwy odgrywa kultywowana pamięć o wyzwoleniu Słowacji przez wojska sowieckie [podczas II wojny światowej], zaś w części środowisk konserwatywnych – rzekome przywiązanie Putina do tego nurtu i postrzeganie jego reżimu [...] jako wiodącego ideowy spór z zachodnim liberalizmem” (Dębiec 2022).

Wielu Słowaków, jak pokazały badania think-tanku *Globsec* (2022), wyraża swoje obawy co do przyjęcia Ukraińców będących uchodźcami i aż 70% społeczeństwa wskazuje w sondażach na konieczność ograniczenia pomocy udzielanej im przez rząd w Bratysławie. Mimo to oficjalnie rząd Słowacji współdziała z innymi państwami Unii i zarówno popiera sankcje nakładane na Rosję, jak i uczestniczy w pomocy organizowanej przez państwa europejskie oraz w ramach sojuszu NATO. Słowacka prezydentka Zuzana Čaputová była prawdopodobnie jedyną głową państwa (poza prezydentem Ukrainy Zełenskim), która do rosyjskich żołnierzy zwróciła się w ich ojczystym języku, apelując o zaprzestanie zbrodni wojennych na ukraińskiej ludności cywilnej, zwłaszcza na kobietach (Čaputová 2022; *Slovak president...* 2022). Jednocześnie Pani Prezydent apelowała o pomoc i solidarność z sąsiadującym narodem, zachęcała do okazywania empatii uchodźcom, a właściwie głównie uchodźczyniom, oraz apelowała o przekazywanie

broni walczącym oddziałom armii ukraińskiej. Co więcej, głośno mówiła o dezinformacji rosyjskiej na Słowacji i konieczności walki z nią (Bayer 2023).

Kolejnym momentem przełomowym dla Pani Prezydent były wydarzenia w Bratysławie w październiku 2022 roku, kiedy doszło do ataku na osoby związane ze środowiskiem LGBT+ (Filo, Kovačič Hanzelová 2022; Debnár, Petrovič 2022). Nie po raz pierwszy musiała ona zająć zdecydowane stanowisko i nawoływać do solidarności społecznej względem mniejszości. Čaputová niezwłocznie wyraziła współczucie dla rodzin osób zamordowanych i była uczestniczką demonstracji w Bratysławie, gdzie w większości młodzi ludzie protestowali przeciwko szerzeniu nienawiści względem mniejszości seksualnych i nawoływali do odpowiedzialności polityków za wypowiedziane publicznie słowa. Sama Čaputová przypomniała w swoim przemówieniu w czasie manifestacji, jak wielką siłę mają słowa i że ich niebezpieczeństwo polega na nakłanianiu ludzi do nienawiści względem bliźniego (Svobodová 2022; *Slovenští politici...* 2022). Odnosiła się w ten sposób również do wypowiedzi członków OL'aNO, czyli partii ówczesnego premiera i lidera koalicji rządzącej (Vilček 2022).

Zastraszanie polityków, dziennikarzy oraz osób komentujących bieżącą politykę na Słowacji nie jest niczym nowym. Niemniej, wybór kobiety na stanowisko głowy państwa mógł nieść nadzieję na złagodzenie języka inwektyw i pomówień, jakiego używali politycy słowaccy w ostatnich latach. Niestety ani kultura polityczna, ani dobre wychowanie nie chroniło Čaputovej przed nieparlamentarnymi epitetami jakimi określali ją przeciwnicy polityczni (Valachyová 2022; Tabery 2023; *Útoky na Čaputovou* 2023). Z każdym rokiem jej prezydentury degradował język debaty publicznej, a ataki *ad personam* stawały się coraz ostrzejsze. Niestety przez długi czas ani jej środowisko polityczne, ani słowaccy liderzy i dziennikarze wspierający demokratyczne środowiska nie stanęli jednoznacznie po jej stronie i nie udzielili wsparcia, jakiego można by oczekiwać od zaplecza politycznego głowy państwa (Tódová 2023a; *Čaputová rekla...* 2023).

Decyzja prezydentki o niekandydowaniu w kolejnych wyborach była na Słowacji tyleż samo zaskoczeniem, co i nietrudnym do przewidzenia ruchem (Dębiec 2023a). Mimo wysokiego poparcia w sondażach, Zuzana Čaputová ogłosiła swoją decyzję 20 czerwca 2023 roku, czyli osiem miesięcy przed terminem kolejnych wyborów (Pyka 2023). Wraz z decyzją prezydentka podała uzasadnienie i powody, dla których chce wycofać się z bieżącej polityki uznając, że czuje się wyczerpana i nie będzie mogła pełnić swoich obowiązków przez kolejną kadencję na poziomie, jakiego wymaga jej funkcja (Mikušovič et al. 2023). Dała także do zrozumienia, że ataki pod jej adresem oraz zachowania względem jej najbliższych wywołują u niej lęk o ich zdrowie i życie (Pešeková 2023). Po oświadczeniu Čaputovej część opinii publicznej przyznała, że sytuacja na Słowacji nie jest zbyt optymistyczna, a demokracja, po jej decyzji, wydaje się być w jeszcze większym zagrożeniu. Pojawiły się także, co prawda nieliczne, głosy poparcia dla jej stanowiska (Filo 2023). Mimo to wiele osób wyrażało swoje rozczarowanie, smutek, a nawet zarzuciło jej tchórzostwo i brak odpowiedzialności (Tódová 2023b).

Podsumowanie

Okres przed 2019 rokiem, czyli do czasu wygrania wyborów prezydenckich przez Zuzanę Čaputovą, pozwalał przewidzieć, że nowy lider czy liderka wyłoniona po demonstracjach i nawoływaniach wielu Słowaków do demokratycznych wartości w polityce musi reprezentować postawę, jakiej do tej pory nie wymagano od słowackiej głowy państwa. Należało zwalczyć powszechny populizm i nepotyzm, korupcję w strukturach państwa, klientelizm i zasady działania rządu, które są raczej typowe dla struktur mafijnych, a nie zasad działania praworządnego państwa. Nowym otwarciem miała być prezydentura Čaputovej, a ona sama miała przyjąć na siebie rolę symbolu prozachodniej, współpracującej z Unią i NATO, a także strzegącej wartości konstytucyjnych polityczki. Niestety jedna kobieta nie zdoła naprawić państwa i jego źle działających mechanizmów (Belej Majerčínová 2023). Co więcej, prezydentka, zachowując zbyt daleko idącą dyskrecją o swoim życiu jako głowy państwa, nie sygnalizowała dostatecznie skali ataków kierowanych pod jej adresem, jak i wobec jej najbliższych.

Podsumowując przeprowadzone badanie, należy wskazać błędy, jakie doprowadziły Čaputovą do deklaracji o nieubieganiu się o drugą kadencję głowy państwa w czerwcu 2023 roku:

- brak zaplecza politycznego funkcjonującego w słowackim parlamencie i gotowego popierać głowę państwa w jej decyzjach;
- bierność środowiska demokratycznego wobec ataków względem głowy państwa oraz brak wsparcia ze strony środowisk politycznych i opiniotwórczych na Słowacji;
- brak wyrażania poparcia tak politycznego, jak i społecznego dla jej działań w przestrzeni publicznej;
- brak napiętnowania politycznego i medialnego zachowań wykraczających poza kulturę polityczną i nieakceptowanych w demokracjach europejskich;
- ataki i inwektywy kierowane pod adresem głowy państwa, nie tylko jako polityczki, ale i kobiety, które pozostawały bez konsekwencji prawnych i politycznych dla ich autorów;
- konieczność walki z przedstawicielami rządu i opozycji, zamiast współpracy w sytuacjach tak ekstremalnych jak czas pandemii czy eskalacja konfliktu na Ukrainie;
- niezapewnienie odpowiednich warunków do pracy i zamieszkania głowie państwa, które chroniłyby ją i oddziały od agresywnych ataków, zapewniając jej bezpieczeństwo oraz spokój konieczny do sprawowania funkcji;
- niedostateczne informowanie przez środowisko prezydenckie, jak i samą prezydentkę, o skali zagrożenia, jakie utrzymuje się w jej otoczeniu i wobec jej osoby w trakcie sprawowania funkcji;
- medialne recenzowanie przy nikłym wsparciu eksperckim działań prezydentki i jej środowiska;
- zbyt duża rotacja osób pełniących funkcje doradcze i pracujące w sztabie prezydentki w czasie sprawowania przez nią funkcji głowy państwa.

To tylko część wniosków, jakie na podstawie analizy dotychczasowej pracy Čaputovej i publicznych informacji można wysnuć, chcąc zrozumieć, dlaczego kobieta, która na wiosnę 2019 roku była nadzieją słowackiej polityki i elit demokratycznych, później okazała się nie gotowa walczyć o reelekcję.

Inną kwestią, choć niezwykle ważną, jest pytanie o konieczność ubiegania się o drugą kadencję, co raczej jest zwyczajem aniżeli obowiązkiem polityków pełniących stanowiska głowy państwa. Tym, co zastanawia, jest nie tyle pytanie, dlaczego Zuzana Čaputová podjęła decyzję o odejściu z polityki, co raczej na ile jej środowisko dysponuje innymi politykami i polityczkami, którzy osiągają podobną popularność głosząc podobne hasła. Zdaje się bowiem, że rezygnacja Čaputovej była do przewidzenia, ale nikt ze słowackich liderów nie potrafi zająć jej miejsca. Co takiego działo się przez te cztery lata, że ani politycy, ani środowiska intelektualne nie byli zdolni do wylansowania kolejnych liderów i liderek, jacy mogliby stać się ikonami sceny politycznej oraz charyzmatycznymi przywódcami w czasach, kiedy walka o demokrację na Słowacji zdaje się trwać. Liczenie, że jedna osoba o dużym zaufaniu społecznym zapewni liderom opozycji i elitom prodemokratycznym zwycięstwo, jest zaskakującą naiwnością. Trudno uwierzyć, że ktokolwiek na Słowacji mógł na to liczyć. Wydaje się zatem, że istotą problemu może być różnica między męskim i kobiecym punktem widzenia oraz oceną możliwości sprawowania funkcji politycznych.

W polityce XXI wieku nie chodzi o wyścig czy konkurencję, której kres następuje wraz ze śmiercią polityka nie chcącego zrezygnować ze sprawowanej funkcji, ale o służbę publiczną, którą wypełnia się w najwyższym poczuciu rzetelności i dyspozycyjności. Przyznanie się do zmęczenia, chęć zajęcia się innymi problemami poza głównym nurtem politycznym, czy wreszcie skupienie się na życiu osobistym powinny być traktowane jako wyraz dojrzałości i odpowiedzialności osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie, a nie stawać się powodem rozgoryczenia. Być może, Zuzana Čaputová, podobnie jak inne polityczki na świecie, które w okresie pandemii sprawowały swoje urzędy, daje lekcję nowych wzorców i zachowań politycznych. Jakkolwiek potoczy się kampania wyborcza na Słowacji, prezydentura Zuzany Čaputovej stanowi istotny moment w najnowszej historii tego państwa i staje się współczesną cezurą rzeczywistości politycznej Słowacji.

Iwona Jakimowicz-Pisarska – dr hab., prof. AMW. Od 2005 roku zatrudniona w Katedrze Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni. Zajmuje się zawodowo zagadnieniami funkcjonowania państw europejskich, migracją oraz polityczną rolą kobiet w państwach UE. W 2023 roku wspólnie z prof. Moniką Banaś wydały pod swoją redakcją książkę *Kobiety w polityce*.

Iwona Jakimowicz-Pisarska – Ph.D., D.Sc., prof. AMW. Since 2005, she has been employed at the Department of International Relations at the Faculty of Humanities and Social Sciences (Naval Academy in Gdynia). Her professional interests include: the functioning of European countries, migration and the political role of women in EU countries. In 2023, she and prof. Monika Banaś published the book *Women in Politics* under their editorship.

➔ Bibliografia:

- APPLEBAUM Anne (2019), *Jak wyjść z bagna populizmu? Odpowiedź na Słowacji*, „Gazeta Wyborcza”, 17.10.2019.
- BAYER Lili (2023), *Slovakia risks succumbing to Russian disinformation, president warns*, „Politico”, <https://www.politico.eu/article/eu-risks-losing-slovakia-russia-disinformation-president-zuzana-caputova/> (03.06.2023).
- BELEJ MAJERČINOVÁ Adriána (2023), *Čo znamená koniec Čaputovej éry? Špekuluje sa o prvých menách. Lidri jej ďakujú, Smer vyťahuje plán mimovládok*, <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/671954-co-znamenava-koniec-caputovej-ery-lidri-jej-dakuju-smer-vytahuje-plan-mimovladok/> (20.06.2023).
- BUKALSKA Patrycja (2023), *Co się dzieje ze Słowacją. Wywiad z Michalem Vašečką*, „Tygodnik Powszechny”, nr 28.
- CSAKY Zselyke, ROMCISC Gergely (2018), *Slovakia and the coming post-Fico era*, „New Eastern Europe”, <https://neweasterneurope.eu/2018/08/27/slovakia-coming-post-fico-era/> (27.08.2018).
- ČAPUTOVÁ NEGATIVNÍ, *covid se zatím neprokázal. V karanténě zůstane, počká na další test* (2020), https://www.lidovky.cz/svet/u-caputove-se-koronavirus-neprokazal-slovenska-prezidentka-dal-zustava-v-karantene.A200625_224934_ln_zahranici_ele (25.06.2020).
- ČAPUTOVÁ ŘEKLA, *že verbální útoky na svou osobu zohledňuje při rozhodování o opětovné kandidatuře* (2023), „Dennik N” 28. května 2023, <https://dennikn.cz/minuta/1157869/> (28.04.2023).
- ČAPUTOVÁ Zuzana (2022), *To Russian soldiers and their commanders, to all concerned...*, <https://www.youtube.com/watch?v=wGes3VzFUL4> (26.04.2022).
- DEBNÁR Ján, PETROVIČ Ján (2022), *Pri strelbe v centre Bratislavy prišli o život dvaja ľudia*, <https://www.aktuality.sk/clanok/zYy2cckk/pri-strelbe-v-centre-bratislavy-prisli-o-zivot-dvaja-ludia/> (12.10.2022).
- DĘBIEC Krzysztof, GNIAZDOWSKI Mateusz (2020), *Słowacja: koniec rządów Smeru, triumf Igora Matoviča*, „Analizy”, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-02/slowacja-koniec-rzadow-smeru-triumf-igora-matovica> (02.03.2020).
- DĘBIEC Krzysztof (2021), *Słowacja na skraju katastrofy zdrowotnej i kryzysu rządowego*, „Analizy”, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2021-03-03/slowacja-na-skraju-katastrofy-zdrowotnej-i-kryzysu-rzadowego> (03.03.2021).
- DĘBIEC Krzysztof (2022), *Słowacja: strategiczne dylematy po rosyjskiej inwazji na Ukrainę*, „Komentarze OSW”, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2022-05-10/slowacja-strategiczne-dylematy-po-rosyjskiej-inwazji-na> (10.05.2022).
- DĘBIEC Krzysztof (2023a), *Rząd techniczny Ódora na Słowacji: cisza przed wyborczą burzą*, „Analizy”, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-05-16/rzad-techniczny-odora-na-slowacji-cisza-przed-wyborcza-burza> (16.05.2023).
- DĘBIEC Krzysztof (2023), *Słowacja: rezygnacja prezydent Čaputovej z ubiegania się o reelekcję*, „Analizy”, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2023-06-21/slowacja-rezygnacja-prezydent-caputovej-z-ubiegania-sie-o-reelekcje> (21.06.2023).
- FILO Jakub (2023), *Chcete rovnakú politiku, akú ste videli štyri roky v paláci? Máte možnosť si ju zvoliť (komentár)*, „SME Komentáre” 20.06.2023, <https://komentare.sme.sk/c/23184485/prezidentka-zuzana-caputova-nebude-kandidovat-komentar.html> (21.06.2023).

- FILO Jakub, KOVAČIČ HANZELOVÁ Zuzana (2022), *Útočník zastrelil v Bratislave dvoch ľudí. Zvažuje sa aj nenávisťný motív*, "SME Domov" 12.10.2022, <https://domov.sme.sk/c/23032145/strelba-bratislava-zamocka.html> (13.10.2022).
- GLOBSEC (2022) *GLOBSEC Trends 2022. Slovakia*, https://www.globsec.org/sites/default/files/2022-11/GLOBSEC%20Trends%202022%20Slovakia_0.pdf (13.06.2023).
- GRZESICZAK Łukasz (2019), *Pierwsza kobieta na czele Słowacji. Nieznana do niedawna Zuzana Čaputowa zdobyła ok. 60 proc. głosów w wyborach prezydenckich*, „Gazeta Wyborcza”, 31.03.2019.
- HUDEC Michal (2022), *Most Slovaks want Russia to win Ukraine war*, "Euractiv", https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/most-slovaks-want-russia-to-win-ukraine-war/ (15.09.2022).
- KIŠŠOVÁ Katarína (2019), *Politika je pánsky klub. Muži medzi seba ženy nepúšťajú a nemusi to zmeniť ani Čaputová*, <https://tvnoviny.sk/domace/clanok/96908-politika-je-pansky-klub-muzi-medzi-seba-zeny-nepustaju-a-nemusi-to-zmenit-ani-caputova> (31.03.2019).
- KLINGERT Liv (2021), *Female leaders call for ending violence against girls and women in Afghanistan*, "Politico", <https://www.politico.eu/article/female-leaders-equal-rights-ending-violence-against-girls-women-afghanistan-kabul/> (03.09.2021).
- KOSATÍK Pavel (2021), *Slovensko 30 let poté*, Praha.
- KOSATÍK Pavel (2023), *Slovenské století*, Praha.
- LEPIARZ Jacek (2021), *Čaputová w „Spieglu” za zasadą „pieniądze za praworządność”*, „Deutsche Welle” 27.02.2021, <https://www.dw.com/pl/%C4%8Daputov%C3%A1-w-spieglu-za-zasad%C4%85-pieni%C4%85dze-za-praworz%C4%85dno%C5%9B%C4%87/a-56722568> (27.02.2021).
- LUBICZ MISZEWSKI Michał, MARUŠIAK Juraj (2022), *Skutki społeczne pandemii COVID-19 w Republice Słowackiej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, nr 20(2022), z. 3. DOI: 10.36874/RIESW.2022.3.3
- MIKUŠOVIČ Dušan, KEREKES Daniel, ČOREJ Tomáš (2023), *Zuzana Čaputová potvrdila, že už nebude kandidovať. Nemám dost sil, vyhlásila*, „Denník N” 20.06.2023, <https://dennikn.sk/3424457/prezidentka-potvrdila-ze-uz-nebude-kandidovat-nemam-dost-sil-na-dalsi-mandat-vyhlasila/> (21.06.2023).
- MUZIKÁROVÁ Soňa (2023), *Why some EU countries in the east are still pro-Russia*, "Aljazeera", <https://www.aljazeera.com/opinions/2023/2/6/why-some-eu-countries-still-harbour-pro-russian-sentiments> (06.02.2023).
- PEŠEKOVÁ Kamila (2023), *Čaputová skončí. Zmobilizuje to ty, ktorí chtějí udržet Slovensko na jeho dosavadní cestě?*, https://www.lidovky.cz/nazory/zuzana-caputova-slovensko-prezidentka.A230621_192405_In_nazory_hud (21.06.2023).
- PYKA Aleksandra (2022), *Wschód porwany albo tragedia Słowacji w brudnych łapach Rosji*, „Krytyka Polityczna” 17.03.2022.
- PYKA Aleksandra (2023), *Zuzana Čaputová ma dość. Prezydentka Słowacji nie wystartuje w kolejnych wyborach*, „Krytyka Polityczna” 21.06.2023.
- SVOBODOVÁ Ivana (2022), *Stavidla jsou otevřená a puška dole ze stěny*, „Respekt”, nr 42, 17-23.10.2022.
- ŠIMEČKA Martin M. (2021), *Kiedy „zwyczajni ludzie” zostają postami lub ministrami, powstaje chaos. Następný etap to tyrania*, „Gazeta Wyborcza” 10.07.2021.

- SLOVENŠTÍ POLITICI odsuzují dvojnásobnou vraždu namířenou proti LGBT+ (2022), <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3535956-utok-v-bratislave-byl-zrejme-namireny-proti-lgbt-a-take-dlouho-planovany-uedl> (15.07.2023).
- SLOVAK PRESIDENT calls on Russian troops to "end this terrible war" (2022), SME "The Slovak Spectator", <https://spectator.sme.sk/c/22895259/slovak-president-calls-on-russian-troops-to-end-this-terrible-war.html> (24.04.2022).
- TABERY Erik (2023), *Čaputová si prošla peklem. Útočili na její dceru, řvali jí pod okny, popisuje Tabery*, „Hospodářské Noviny“ 23.06.2023, <https://zahranicni.hn.cz/c1-67218850-caputova-si-pros-la-peklem-utocili-na-jej-i-dceru-rvali-ji-pod-okny-popisuje-tabery> (26.06.2023).
- TÓDOVÁ Monika (2023a), *Prezidentka Čaputová: Útoky opozície sú nepekčné, ale dá sa to rozdávať, v slušnosti nesmieme polaviť*, „Dennik N“ 22.04.2023, <https://dennikn.sk/3338174/prezidentka-caputova-utoky-opozicie-su-nepekne-ale-da-sa-to-rozdychat-v-slusnosti-nesmieme-polavit/> (23.04.2023)
- TÓDOVÁ Monika (2023b), *Ako zachrániť demokraciu: o rozhodnutí prezidentky, násilí Borisa Kollára aj o kandidátke Smeru*, „Dennik N“, <https://www.youtube.com/watch?v=XkpMjw-LINw&t=4544s> (22.06.2023).
- ÚTOKY NA ČAPUTOVOU přebily dno, na jaké jsme byli na Slovensku zvyklí, říká o jejím rozhodnutí expert (2023), „Rozhovor iRozhlas“ 20. června 2023, https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/zuzana-caputova-slovensko-prezidentka-bratislava_2306202053_bko (20.06.2023).
- VALACHYOVÁ Kristina (2022), *Útoky na Zuzanu Čaputovou i její rodinu. Prezidentka by se nemusela michtat do všeho, zní od manželky Igora Matoviče*, <https://www.lp-life.cz/utoky-na-zuzanu-caputovou-pani-prezidentka-se-nemusela-michtat-do-vseho> (01.07.2022).
- VILČEK Ivan (2022), *Heger ani po vraždě v Bratislavě nemluví o LGBTI, na sociální síti to schytlal*, <https://www.novinky.cz/clanek/zahranicni-heger-ani-po-vrazde-v-bratislave-nemluvi-o-lgbti-na-socialni-siti-to-poradne-schytlal-40411519> (13.10.2022).
- WOLSKA Anna (2020), *Słowacja: Nowy rząd mimo pandemii koronawirusa*, „Euractiv“, <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/slowacja-nowy-rzad-mimo-pandemii-koronawirusa/> (21.03.2020).
- ZUZANA ČAPUTOVÁ *URGES EU LEADERS and citizens to defend democracy and its fundamental values* (2022), "Europe Daily Bulletin", no. 13046, <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13046/9> (20.10.2022).

Zaangażowanie Unii Europejskiej na rzecz bezpieczeństwa meczów piłki nożnej – uwagi systematyzujące

Magdalena Dobrowolska-Opala, *University of Warsaw*
(Warsaw, Poland)

E-mail: m.dobrowolska-opala@uw.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0002-3498-4525>

Streszczenie

Niniejszy tekst przedstawia krótką analizę form angażowania się Unii Europejskiej na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa międzynarodowym meczom piłki nożnej, począwszy od rozwiązań fakultatywnych w postaci podręczników unijnej współpracy policyjnej, a skończywszy na charakterystyce sieci narodowych punktów zajmujących się wymianą informacji pomiędzy siłami policyjnymi państw członkowskich UE.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, mecz piłki nożnej, Narodowy Punkt Informacyjny o Charakterze Policyjnym dla Piłki Nożnej, współpraca policyjna, podręcznik UE w sprawie meczów piłki nożnej

The European Union's involvement in the safety of football matches – systematising remarks

Abstract

This text presents a brief analysis of the forms of the European Union's involvement in ensuring security for international football matches, starting with optional solutions in the form of EU police cooperation manuals and ending with a characteristic of the network of national information exchange points between police forces of the EU Member States.

Keywords: European Union, football match, National Football Information Point, police cooperation, EU Handbook on Football Matches

Cyklicznie co cztery lata mieszkańcy Europy ekscytują się międzynarodowym piłkarskim świętem w postaci Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej. Również co cztery lata rozgrywane są Mistrzostwa Świata w Piłce Nożnej *FIFA World Cup*, które wielokrotnie miały miejsce w państwach należących do Unii Europejskiej. Wśród najbardziej znanych wydarzeń tego typu można wskazać choćby UEFA EURO 2012 organizowane w Polsce i Ukrainie, UEFA EURO 2016 we Francji, Mundial we Francji w 1998 r. czy też w Niemczech w 2006 r. Z punktu widzenia bezpieczeństwa poszczególnych państw i całej Unii Europejskiej są to rozgrywki podwyższonego ryzyka, generujące liczne wyzwania w zakresie organizacji, utrzymania porządku publicznego, kontrolowanego i bezpiecznego przemieszczania się dużych grup kibiców z całego świata. A w skrajnych przypadkach – zwalczania przestępczości zorganizowanej, korzystającej ze zwiększonego zainteresowania w obszarze handlu narkotykami, nielegalnego świadczenia usług seksualnych czy oszustw finansowych. Środki bezpieczeństwa zapewniane wyłącznie na poziomie narodowym okazywały się w przeszłości niewystarczające, stąd bezpieczeństwo międzynarodowych meczów piłki nożnej stało się przedmiotem zainteresowania także w wymiarze wspólnotowym.

Punktem wyjścia do zajęcia się przez UE problematyką bezpieczeństwa meczów piłkarskich była przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, gdzie akcentowano m.in. zadania z zakresu współpracy organów policyjnych. W analizowanym przypadku była to przede wszystkim wymiana informacji pomiędzy siłami policyjnymi państw-organizatorów, państw tranzytowych dla przemieszczających się kibiców oraz państw z których na mecze wybierały się duże grupy kibiców. Od początku regulacje unijne nawiązywały do dorobku prawnego Rady Europy, głównie *Europejskiej konwencji w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej* z 19 sierpnia 1985 r. (Europejska konwencja 1995/625), a następnie do *Konwencji Rady Europy w sprawie zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa, zabezpieczenia i obsługi podczas meczów piłki nożnej i innych imprez sportowych* z 4 maja 2016 r. (Konwencja Rady Europy 2017/2099). Pierwotnie, co utrzymano także w większości przypadków obecnie, regulacje unijne miały charakter fakultatywny, będąc często zbiorem rekomendacji i zaleceń. Pierwszy z dokumentów bezpośrednio odnoszący się do bezpieczeństwa meczów piłkarskich to *Zalecenie Rady dotyczące odpowiedzialności organizatorów imprez sportowych* z 30 listopada 1993 r. Co ciekawe, z czasem ogólne definiowanie w postaci *imprez sportowych* zaczęło ewoluować poprzez *międzynarodową imprezę sportową* w stronę *międzynarodowego meczu piłki nożnej*. Dzisiaj kluczowe są *międzynarodowe mecze piłki nożnej*, co nie zmienia faktu, że proponowane rozwiązania są wdrażane przy okazji organizacji innych wydarzeń, takich jak igrzyska olimpijskie czy mistrzostwa w wybranej dyscyplinie sportowej (Dobrowolska-Opata 2018: s. 36–42).

Bez wątpienia, jednym ze znaczących osiągnięć na polu wspierania państw członkowskich jest podręcznik z zaleceniami odnośnie współpracy policyjnej oraz w zakresie zapobiegania aktom przemocy i zakłóceniom porządku podczas organizacji międzynarodowych meczów piłki nożnej. Podręcznik wprowadzono 21 czerwca 1999 r. na drodze Rezolucji Rady (Council Resolution 1999/C 196/01), a jego treści modyfikowano i uzupełniano dotychczas czterokrotnie – obecnie obowiązująca wersja pochodzi z 2016 r.

(Rezolucja Rady 2016/C 444/01). Analizując zapisy poszczególnych podręczników, można wyodrębnić interesujące procesy związane z poszerzaniem liczby zaangażowanych podmiotów (dzisiaj uwzględnia się m.in. Europol, Interpol, Eurojust), rozwijaniem współpracy policyjnej zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i lokalnym – krajowym. Od początku kładziono nacisk na zarządzanie informacjami i sprawne ich przekazywanie pomiędzy oficerami łącznikowymi – od 2010 r. wymieniane dane obejmują m.in. zasoby pochodzące z krajowych baz policyjnych. Wiele miejsca poświęca się współpracy z organizatorami, mediami i kibicami. Podejście do ostatnich z wymienionych ewoluowało do poziomu przyjaznego dialogu i zalecenia współpracy w formułach wspieranych przez FIFA i UEFA, tj. poprzez ambasady kibiców oraz funkcję *Supporter Liaison Officer*, czyli koordynatora ds. kontaktów z kibicami, będącego osobą zatrudnianą/wspieraną przez dany klub piłkarski (Dobrowolska-Opała 2016: s. 102–106).

Jak wskazano wyżej podręcznik UE w sprawie meczów piłki nożnej ma charakter fakultatywny, stanowi on wsparcie i zestaw dobrych praktyk, z których mogą korzystać państwa członkowskie UE i nie tylko. Odmienny charakter ma inicjatywa Narodowych Punktów Informacyjnych o Charakterze Policyjnym dla Piłki Nożnej (ang. *National Football Information Point*, NFIP), których utworzenia wymaga unijne prawo na drodze Decyzji Rady z 25 kwietnia 2002 r. (Decyzja Rady 2002/348/WSiSW). Idea sieci narodowych punktów wymiany informacji bierze swoje początki z Zalecenia Rady z 1994 r. (Dobrowolska-Opała 2016: s. 38) w zakresie współpracy z państwami spoza UE oraz z Zalecenia Rady z 1996 r. w odniesieniu do państw członkowskich (Zalecenie Rady 96/C 131/01). Wspomniana decyzja z 2002 r. oraz nowelizująca ją decyzja z 2007 r. (Decyzja Rady 2007/412/WSiSW) zobowiązują państwa członkowskie do utworzenia NFIP, które ma stanowić centralny punkt wymiany informacji oraz koordynacji międzynarodowej współpracy policyjnej w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowych meczów piłki nożnej. Od państwa zależy struktura organizacyjna punktu i jego umiejscowienie w krajowych siłach policyjnych. Zdefiniowanie zakresu uprawnień także należy do krajowego ustawodawcy. Co istotne, efektem funkcjonowania NFIP w każdym państwie ma być m.in. efektywne zarządzanie pozyskiwanymi informacjami, opracowywanie ocen ryzyka czy ocen krajowych zakłóceń porządku związanych z piłką nożną (Misiuk i in. 2021: s. 142–143). Wymiana różnorodnych informacji pomiędzy punktami ma bowiem umożliwić przygotowanie się państwa-organizatora i państwa tranzytowego na przyjęcie dużej liczby kibiców, w tym uwzględniając osoby, które mogą generować zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zakres wykorzystywanych danych precyzyjnie definiują wspomniane już podręczniki, których wersje od 2001 r. odnoszą się do narodowych punktów. Warto podkreślić, iż Decyzja Rady 2002/348/WSiSW z 25 kwietnia 2002 r. wprowadza jeden wiodący wymóg względem państw członkowskich i jest nim obowiązek wzajemnej wymiany informacji w dwóch obszarach. Pierwszy – to dane osobowe kibiców tzw. wysokiego ryzyka (w Decyzji Rady 2007/412/WSiSW z 12 czerwca 2007 r. zmienione na dane osobowe kibiców stanowiących ryzyko), a drugi – to dane ogólne z podziałem na strategiczne, operacyjne oraz taktyczne. Wymiana informacji następuje przed, w trakcie i po meczu na specjalnych formularzach, na wniosek państwa lub z własnej inicjatywy państwa przekazującego.

Podsumowując należy podkreślić znaczący wkład unijnych rozwiązań w rozwój współpracy policyjnej w zakresie zapewniania bezpieczeństwa w trakcie wielkoformatowych, międzynarodowych imprez masowych, w tym głównie meczów piłkarskich. Fakultatywny charakter większości dokumentów nie stanowi przeszkody w rozwoju współpracy, a nawet wśród części państw ją wzmacnia – głównie poprzez otwartą formułę w postaci podręczników współpracy zachęcających do organizacji spotkań eksperckich czy wspólnych szkoleń oraz korzystania ze sprawdzonych pomysłów innych państw. Promowanie tych ostatnich procentuje ujednolicaniem rozwiązań krajowych w takich obszarach jak m.in. zakazy stadionowe, tworzenie instytucji dzielnicowego dla kibiców (ang. *spotters*) czy ambasad kibiców. Finalnie nie można zapominać także o sieci narodowych punktów wymiany informacji, które wymusiły zorganizowanie policyjnych centralnych komórek organizacyjnych pozyskujących i zarządzających informacjami. Zakres tych informacji stanowi bez wątpienia cenną i niezbędną współcześnie część zarządzania działaniami sił policyjnych i ich współpracy z organizatorami, kibicami, a nawet mieszkańcami społeczności lokalnych.

Magdalena Dobrowolska-Opata – dr nauk o bezpieczeństwie (2017), pracownik naukowo-dydaktyczny Katedry Bezpieczeństwa Wewnętrznego Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Autorka monografii *Rola Policji w zapewnianiu bezpieczeństwa meczów piłki nożnej w ujęciu sieciowym* (Toruń 2018) oraz szeregu artykułów z zakresu bezpieczeństwa imprez masowych, problematyki policyjnej oraz prywatyzacji bezpieczeństwa.

Magdalena Dobrowolska-Opata – Doctor of Security Studies (2017), employed in the Department of Internal Security at the Faculty of Political Science and International Studies of the University of Warsaw. She is an author of the monograph *Rola Policji w zapewnianiu bezpieczeństwa meczów piłki nożnej w ujęciu sieciowym* [*The role of the Polish police in ensuring safety at football matches – a network approach*] (Toruń 2018), as well as many articles on security at mass events, issues related to policing and the privatisation of security.

➔ Bibliografia:

- COUNCIL RESOLUTION 1999/C 196/01 of 21 June 1999 concerning a handbook for international police cooperation and measures to prevent and control violence and disturbances in connection with international football matches, OJ C 196, 13.07.1999.
- DECYZJA RADY 2002/348/WSiSW z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca bezpieczeństwa w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym, Dz.U. L 121, 8.05.2002.
- DECYZJA RADY 2007/412/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. zmieniająca decyzję 2002/348/WSiSW dotycząca bezpieczeństwa w związku z meczami piłki nożnej o charakterze międzynarodowym, Dz. U. WE L 155 z 15.06.2007.
- DOBROWOLSKA-OPAŁA Magdalena (2018), *Rola Policji w zapewnianiu bezpieczeństwa meczów piłki nożnej w ujęciu sieciowym*, Toruń.
- DOBROWOLSKA-OPAŁA Magdalena (2016), *Zaangażowanie Unii Europejskiej w zapewnianie bezpieczeństwa międzynarodowych meczów piłki nożnej: współpraca policyjna u wymiana informacji*, „TEKA Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych”, vol. 11, no. 2 (2016).

EUROPEJSKA KONWENCJA (1995/625) w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej, sporządzona w Strasburgu dnia 19 sierpnia 1985 r., Dz.U. 1995 nr 129 poz. 625 z 09.03.1995.

KONWENCJA RADY EUROPY (2017/2099) w sprawie zintegrowanego podejścia do bezpieczeństwa, zabezpieczenia i obsługi podczas meczów piłki nożnej i innych imprez sportowych, sporządzona w Strasburgu dnia 4 maja 2016 r., Dz.U. 2017 poz. 2099 z 14.11.2017.

MISIUK Andrzej, ITRICH-DRABAREK Jolanta, DOBROWOLSKA-OPAŁA Magdalena (red.) (2021), *Encyklopedia bezpieczeństwa wewnętrznego*, Warszawa.

REZOLUCJA RADY 2016/C 444/01 w sprawie zaktualizowanego podręcznika z zaleceniami w zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej oraz w zakresie działań prewencyjnych i kontrolnych związanych z aktami przemocy i zakłóceniami porządku podczas międzynarodowych meczów piłki nożnej, które dotyczą co najmniej jednego państwa członkowskiego („podręcznik UE w sprawie meczów piłki nożnej”), Dz. U. UE C 444 z 29.11.2016.

ZALECENIE RADY 96/C 131/01 z dnia 22 kwietnia 1996 r. dotyczące wytycznych w sprawie zapobiegania zakłóceniom porządku związanym z meczami piłki nożnej i ograniczania występowania takich zakłóceń porządku z załączonym standardowym formatem wymiany informacji policyjnych o chuliganach piłkarskich, Dz.U. WE C 131 z 3.05.1996.

www.wuw.pl

ISSN 1641-2478



9 771641 247246 01

The image shows a white rectangular box containing the ISSN number 1641-2478 at the top. Below it is a standard ISSN barcode. At the bottom of the box, the number 9 771641 247246 01 is printed, which is the full ISSN-COPIES identification number.