

Bartłomiej Nowotarski

ORCID 0000-0002-2242-1522

Covidowe dyktatury i covidowe demokracje

Tytuł został sformułowany nieco na wyrost. Przynajmniej do tej pory nie istnieje jeszcze bowiem autokracja (ani demokracja), która swoje powstanie i trwanie zawdzięczałaby wyłącznie covidowej pandemii. Koronawirus nie był motywem żadnego puczu ani elekcji. Nie znaczy jednak, że jest to niemożliwe w jakiejś nawet najbliższej przyszłości. Można było, jak w przypadku populistycznego autokratyzmu, dojść do władzy przeciw elitom, można będzie przeciw COVID-19, a raczej przeciw obecnym elitom, które sobie z nim i jego skutkami nie radzą. Albo wręcz oskarżając jakąś mniejszość o rozprzestrzenienie się wirusa. Tak uczyniły już władze Kambodży wobec muzułmańskich Khmerów czy Chin względem Ujgurów i Turków, w odniesieniu do których zastosowano najnowocześniejsze metody inwigilacji. Prezydent Korei Południowej oskarżył o szerzenie wirusa Kościół Jezusowy oraz Japonię.

Niniejszy esej jest opowieścią o dwóch wirusach, które zaatakowały ludzkość. O ich wzajemnych relacjach lub ich braku, o tym, który z nich pasożytuje na drugim. Mowa o wirusach: biologicznym (ściślej SARS-CoV-2) oraz politycznym, zwanym najczęściej „wyborczą dyktaturą” („wyborczą autokracją”), a który osobiście nazwałem, ze względu na jego związki z demokracją, po prostu „falszywą demokracją”¹. Fenomen ten stał się produktem ubocznym tzw. trzeciej fali demokratyzacji, koncepcji autorstwa nieżyjącego już guru światowej politologii, Samuela Huntingtona². Od początku tej fali, czyli od 1974 r. (upadku dyktatur w: Brazylii, Hiszpanii, Portugalii i Grecji), w 40 krajach świata wystąpiło zjawisko poważnych erozji demokracji, w tym po 1990 r. aż 26 przypadków (według danych Freedom House)³. Efektem tego regresu była utrata walorów liberalnej demokracji na rzecz jakiejś formy hybrydalnej: autokratyczno-demokratycznej.

¹ Tak nazywam ten model autokracji i opisuję go w: B. Nowotarski, „Falszywa (*fake*) demokracja: próba modelowego ujęcia”, *Studia Socjologiczno-Polityczne* 2018, nr 2(09), s. 43–63. Literatura dotycząca funkcjonowania dzisiejszych „twardych” i „wyborczych dyktatur” jest pokaźna. Wyróżniają się tu prace: B. Magalloni, J. Brownlee, A. Schedlera, M. Svolika, L.A. Waya.

² S.P. Huntington, *Trzecia fala demokratyzacji*, przeł. A. Dziurdzik, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995.

³ Zob. G. Erdmann, „Transition from democracy. Loss of quality and breakdown of democracy”, *GIGA Working Papers* 2011, nr 161, s. 10–12.

Choć nie można jeszcze mówić o covidowej autokracji jako takiej, to pandemia przyczyniła się niewątpliwie do demokratycznego regresu do poziomu „wyborczych dyktatur”, a wśród nich z kolei stała się pretekstem do dalszej koncentracji władzy oraz destrukcji praw i wolności obywatelskich, w tym prawa do wieloźródłowej informacji. Oczywiście, jak pokazuje przykład Chin, tzw. twarde dyktatury nie za bardzo miały już co pogłębiać. Zatem skończyło się tam na nachalnej propagandzie reżimu jako niezwykle skutecznego i poświęcającego się w walce z pandemią metodą masowej inwigilacji społeczeństwa oraz permanentnego śledzenia kontaktów ludzkich⁴. Tymczasem „wyborcze dyktatury” poszły dalej utartymi ścieżkami w kierunku większej koncentracji władzy oraz degenerowania głównych mechanizmów jej odpowiedzialności, tego horyzontalnego (*checks and balances*) i tego wertykalnego, związanego z procesem wyborczym i deformacją pola gry wyborczej coraz bardziej na niekorzyść oponentów władzy⁵. Opisane procesy okazywały się tym łatwiejsze, im bardziej społeczeństwa wykazywały syndrom „jednoczenia się wokół flagi” czy zgody na rządy silnej ręki w trudnym okresie kryzysowym. W dalszej części prześledzimy ten przebieg.

Co z demokracjami w okresie pandemii? Im prawdopodobniej będzie trudniej. Nie tyle w kwestii walki z wirusem, jak zobaczymy, ile w utrzymaniu społecznej legitymacji demokracji. Nie ma wątpliwości, że i dyktatury, i demokracje chcą zyskać taką legitymację w oczach swoich społeczeństw, ale społeczeństwa autorytarne oceniają władzę tylko po efektach rządzenia (tzw. legitymacja *out-put*), demokratyczne zaś – także względem praw i wolności oraz odpowiedzialności władz (tzw. legitymacja *in-put*). Prześledzimy krótko zatem, jak sobie oba typy reżimów radziły. Z góry uprzedzam, że przykład Nowej Zelandii czy Tajwanu wyraźnie pokazuje, iż w walce z COVID-19 nie potrzebujemy dyktatury. A właściwie według starożytnej nomenklatury pojęciowej – wypracowanej chociażby przez Dionizjusza z Halikarnasu i Appiana z Aleksandrii – możemy oczywiście potrzebować czegoś w rodzaju rzymskiej dyktatury, której podstawowym zadaniem było przecież przywrócenie, po czasach nadzwyczajnych, podstawowych praw republiki. Miała ona charakter epizodyczny i nie wolno jej było sięgać po władzę prawodawczą (wyjątki: Sulla i Cezar). Tymczasem klasyczne tyranie przejmowały nieograniczoną w czasie władzę, do tego tę legislacyjną, często także z woli ludu⁶. Zatem z tej perspektywy dyktatury, zwane słusznie dziś „stanami nadzwyczajnymi”, ale tylko jako ściśle wykonawcze (nietworzące praw) i epizodyczne, mogą być użyteczne dla demokracji w przeciwieństwie do czystych tyranii, które dziś kryją się pod pojęciami dyktatur: autorytarnych, totalitarnych czy właśnie tych „wyborczych”. Te ostatnie zaczęły w okresie pandemii wprowadzać niebezpieczne – bo nieograniczone czasowo – stany wyjątkowe

⁴ Zob. np. N. Rolland, „China’s pandemic power play”, *Journal of Democracy* 2020, t. 31, nr 3, s. 25–39.

⁵ Na temat ataków na demokrację według tego schematu zob. B. Nowotarski, *Erozja młodych demokracji. Odpowiedzialność władzy*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016.

⁶ Zob. np. A. Kalyvas, „The tyranny of dictatorship. When the Greek tyrant met the Roman dictator”, *Political Theory* 2007, t. 35, nr 4, s. 412–442.

(np. Filipiny Duterte i Węgry Orbána), wszędzie też zaatakowano media i dziennikarzy pod pretekstem szerzenia fake newsów czy paniki. Ograniczano, niezgodnie z konstytucjami, prawo publicznego demonstrowania, a manifestacje publiczne zwalczano (np. Algieria, Indie, Polska, Rosja, Węgry). Społeczeństwa poddano „wrażliwej” inwigilacji, z możliwością, za każdym razem, rozpoznania twarzy czy pozyskania intymnej wiedzy (np. Chiny, Korea Południowa, Rosja). Manipulowano terminami wyborczymi oraz wyborcami (62 kraje). Co zasługuje na uwagę, podobnie zachowywały się nie tylko państwa, lecz także kontrolujące określony teren kartele narkotykowe czy oddziały paramilitarne (*guerilla* w Kolumbii, talibowie w Afganistanie).

W dalszej części zajmę się najpierw charakterystyką reżimu „wyborczej dyktatury” (mojej: „falszywej demokracji”) jako niewątpliwego fenomenu naszych czasów, odpowiadając na pytanie, skąd nas nawiedziła i w otoczeniu jakich innych jeszcze wrogów demokracji. Następnie spróbuję zobrazować pokrótce jej stałą strategię ataku na demokrację, a wówczas zobaczymy, jakim instrumentem lub raczej okolicznością, dogodną lub nie, mogła być sytuacja pandemiczna. Posłużę się szerzej przykładem Węgier premiera Orbána jako kraju, w którym doszło do zastanawiającej liczby dodatkowych politycznych tzw. oportunistycznych infekcji. Tym bardziej że zapowiedziano nam kiedyś w Polsce „drugi Budapeszt”. Na koniec krótko podsumuję efekty zmagania z biologiczną pandemią dyktatur oraz demokracji jako takich.

Fala demokratyzacji i fala autokratycznego odpływu⁷

Trwająca od 1974 r. fala demokratyzacji (określona przez Samuela Huntingtona jako „trzecia fala”) była fascynującym zjawiskiem. Świat wolnych ludzi wpadł w euforię. Niestety, nie na długo. Około połowy lat dziewięćdziesiątych złowrogo zaczęła wzbierać także fala demokratycznych odpływów w kierunku autokratycznym, głównie w Europie Wschodniej (Rosja Jelcyna, Białoruś Łukaszenki) oraz Centralnej Azji. Pochłonięci budowaniem polskiej demokracji zbagatelizowaliśmy to zjawisko. Jakby w postsowieckim dziedzictwie demokracja miałaby być czymś mało prawdopodobnym. Z biegiem czasu nastąpiły tylko dalsze skuteczne próby demontażu liberalnych demokracji przez zwolenników jakichś innych „prawdziwych” (prezydent Erdoğan w Turcji), „suwerennych” (prezydent Putin w Rosji), „boliwariańskich” (prezydent Chávez w Wenezueli), „nieoliberalnych” (premier Orbán na Węgrzech) czy „plurinarodowych” (prezydent Morales w Boliwii) – jak je określali – demokracji.

„Trzecia fala” trwała jednak nadal. Jeśli wziąć pod uwagę większe kraje, powyżej 1 mln mieszkańców (174 kraje), to w 1974 r. było zaledwie 36 demokracji, w szczytowym okresie zaś, w 2011 r., było ich dokładnie 100, co obrazowało skok procentowy z 23% aż do 58%. Liberalna demokracja szybowwała w górę, a wraz z nią wszystkie jakościowe

⁷ Fragment oparłem na: B. Nowotarski, „Falszywa...”, op. cit., s. 46–48.

jej składniki, takie jak: rządy prawa, jakość praw cywilnych i politycznych, parlamentarna i sądowa kontrola nad rządem, wreszcie jakość powszechnych wyborów. Był to wzrost ilościowy i jakościowy, według analiz *The Varieties of Democracy Project* (V-Dem), rządu nawet ok. 30%⁸. Natomiast po 2000 r. regionalne spadki demokratycznego trendu objęły także obszar Ameryki Łacińskiej (Argentyna, Boliwia, Ekwador, Wenezuela). Raporty V-Dem z 2017 i 2018⁹ r. pokazywały, że od połowy pierwszej dekady obecnego wieku sukcesywnie wyraźnie malała liczba państw poprawiających swoją demokrację w kierunku liberalnym (z 40 do 16). Ponadto **w 2019 r. aż 26 liberalnych demokracji znalazło się w stanie znaczącej erozji**. Co gorsza, od początku XXI w. erozja dotknęła większą światową populację niż demokratyczny awans i pod względem obu trendów cofnęła świat do 1979 r. Liberalne odpływy spowodowane były najczęściej naruszeniami zasad rządów prawa (12 państw) oraz sądowej i parlamentarnej kontroli nad władzą wykonawczą (8 państw). Powyższe trendy potwierdzały także dane i opracowania Freedom House (FH) oraz Nation in Transit (NIT). Kategorie FH (*free* i *partly free*) definicyjnie odpowiadają kategoriom: „demokracji liberalnej” i „wyborczej demokracji” według nomenklatury V-Dem w dwóch aspektach: wolności i praw politycznych i cywilnych. Również według raportów FH „trzecia fala” przyniosła ze sobą brudny grzbiet. Przykładowo raport FH z 2018 r. mówił o 23 demokracjach upadłych w ciągu ostatnich dziesięciu lat. W stupunktowym rankingu np. Słowenia uzyskała 93 pkt – to poziom Hiszpanii i Chile. Polska z 83 pkt trafiła do grona takich państw jak Rumunia i Korea Południowa, a Węgry, które uzyskały 72 pkt – wylądowały razem z Albanią, Botswaną i Tunezją. Do szacownego „klubu 100” wciąż należały: Norwegia, Szwecja, Finlandia, a tuż za nimi Urugwaj (98 pkt).

Inni niż wirus wrogowie demokracji

Konstytucyjne (liberalne) demokracje mają wielu zewnętrznych i wewnętrznych zarazem wrogów, z dwóch zasadniczych powodów: swojej natury oraz demokratycznego boomu po doświadczeniach najpierw II wojny światowej, potem dyktatur i junt wojskowych, głównie na obszarze Ameryki Łacińskiej. Moda na demokrację stała się wręcz, *nomen omen*, zaraźliwa i dlatego różne programy jej promocji w świecie zaczęły odnosić sukcesy – często jednak tylko umiarkowane – w Europie Środkowej i Wschodniej, Ameryce Południowej czy w Afryce Subsaharyjskiej. Najgorsze, że zaczęli się uczyć także dyktatorzy. Zrozumieli, iż świat krwawych i morderczych totalitaryzmów przeminął, a w dodatku był on zawsze kosztowny również dla władców. Nauczyli się, że

⁸ V-Dem – projekt Uniwersytetu w Göteborgu, który konceptualizuje szeroko pojęcie demokracji i bada jej jakość na podstawie analizy 350 wskaźników. Bazą konceptualizacji „wyborczej demokracji” (*electoral democracy*) jest Dahla koncepcja „poliarchii”, a liberalnej, prócz „poliarchii” – rządy prawa, prawa cywilne, władza wykonawcza ograniczana i kontrolowana zarówno przez władzę sądowniczą, jak i legislacyjną.

⁹ *Democracy at Dusk?*, V-Dem Annual Report 2017, s. 8–22; *Democracy for All?*, V-Dem Annual Report 2018, s. 16–34, www.v-dem.net/en/news-publications/annual-report [dostęp: 25.01.2021].

sprytny dyktator nie morduje swoich owiec, lecz je po prostu „strzyże”, i to nie do gołej skóry, ale za to systematycznie. Tak powstały różne iluzje i imitacje demokracji, z fasadowymi wyborami powszechnymi, parlamentami czy prezydentami. Współcześni dyktatorzy czy quasi-dyktatorzy są najczęściej prezydentami, rzadziej premierami. Jak pokazuje bogata literatura naukowa, te typowe dla demokracji przedstawicielskich instytucje pełnią jednak zupełnie inne funkcje, głównie monitorowania, selekcji, mobilizacji oraz kontroli dyktatorów nad swoimi koalicjami i „selektorem” (w odróżnieniu od demokratycznego elektoratu).

Dziś „twarde” dyktatury, takie jak Arabia Saudyjska, Kuba, Korea Północna czy Turkmenistan, trzymają się niezłe, ale stanowią zaledwie, chociażby według raportu instytutu badawczego Varieties of Democracy z 2019 r., 14% krajów świata. Na początku „trzeciej fali” było ich aż 55%. Za to liczba państw tzw. hybrydowej szarej strefy wzrosła z 30 do 65%, a samych „wyborczych autokracji” z 10 do 31%¹⁰.

Obecnie zewnętrznymi wrogami liberalnych demokracji (nawet tych w wersji mniej liberalnej, a bardziej większościowej¹¹) są potężne autokracje: Chin, Iranu czy Rosji, a coraz bardziej także Turcji. To prawdziwe „zderzenie cywilizacji”, nie chrześcijańskiej i islamskiej – jak widział to Huntington – lecz demokratycznej i autorytarnej. To odwrócenie słynnej clausewitzowskiej tezy, że wojna jest kontynuacją dyplomacji. Tym razem to kontynuacja wojny z użyciem „miękkich środków”: inwigilacji, trollingu, wpływania na wyniki wyborów w demokracjach, ich dyskredytacji w oczach społeczeństw, wreszcie wabienie swoimi ekonomicznymi i socjalnymi (kuratelsko-opiekuńczymi) sukcesami.

Demokracje liberalne miały także zawsze swoich wewnętrznych wrogów, głównie w okresach różnych kryzysów. Analizując ewolucję krajów postkomunistycznych, Joel Hellman w artykule zatytułowanym *Zwycięzcy biorą wszystko*¹² zakwestionował działanie na tym obszarze słynnej „krzywej J” Iana Bremmera, według której koszty transformacji miały się koncentrować w wyraźnie identyfikowalnych grupach społecznych, a korzyści ulegać rozproszaniu. Tu stało się odwrotnie. Pojawili się „krótkoterminowi zwycięzcy” reform, zainteresowani ich zamrażaniem. Wystarczyło właściwie zainwestować w jakiś działający „zero-jedynkowo” ustrój polityczny, np. prezydencki, i kandydata, aby zapewnić sobie oligarchiczną pozycję. Najwyraźniej zatriumfowała polityczna kultura w stylu „zwycięzca bierze wszystko”. I dziś wśród badaczy nie ma wątpliwości, że nadmierna polaryzacja i zero-jedynkowe „kto кого” nie korelują z budowaniem demokracji¹³.

¹⁰ *Democracy Facing Global Challenges*, V-Dem Annual Democracy Report 2019, s. 15–16.

¹¹ Zob. to rozróżnienie i koncepcje tzw. radykałów w: R. Gargarella, „Większościowe odczytanie rządów prawa”, w: J.M. Maravall, A. Przeworski, *Demokracja i rządy prawa*, przeł. P. Kazimierzak, J. Winczorek, Warszawa 2010, s. 147–167.

¹² J.S. Hellman, „Winners take all: The politics of partial reforms in postcommunist transition”, *World Politics* 1998, t. 50, nr 2.

¹³ L. Diamond, *Developing Democracy. Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1999, s. 176.

Oczywistymi wewnętrznymi wrogami liberalnej demokracji, oddziałującymi także na zewnątrz, są politycy oraz ruchy czy partie: jawnie antydemokratyczne, natywistyczne oraz populistyczne¹⁴. Nikt dzisiaj nie jest już tak jawnie antydemokratyczny i anty-liberalny, jak byli kiedyś komuniści, faszyci czy naziści. Rządząca Singapurem Partia Akcji Ludowej, będąca wrogiem obu wartości politycznych, okazuje się bardziej liberalna gospodarczo niż np. mocno interwencjonistyczne „państwo rozwoju” generała i prezydenta Parka w Korei Południowej. Wszyscy dzisiejsi wrogowie uczestniczą też w powszechnych wyborach.

Fałszywa demokracja: wyborcza dyktatura

Fałszywa demokracja to modelowy amalgamat dwóch kategorii reżimów: „wyborczej demokracji” oraz „wyborczej dyktatury” (autokracji). To w przeważającej mierze demokracja tylko *de iure*, lecz autokracja *de facto*, a w pozostałych przypadkach również autokracja *de iure* (po formalnych zmianach konstytucji w kierunkach antydemokratycznych). To twór autokratyczny, ponieważ nie jest tylko jakąś „pomniejszoną” (*diminished*), „defektywną” (literatura przedmiotu używa tu wielu różnych określeń) demokracją niskiej jakości. Zatem nie jest wyłącznie słynną „delegatywną” demokracją Guillermo O’Donnella (która w gruncie rzeczy odpowiada tzw. wyborczej demokracji), czyli jeszcze demokracją, jednak z nadmiernie scentralizowaną władzą wykonawczą, głównie w modelu prezydenckim (lub raczej nadprezydenckim), w znacznym stopniu uwolnioną od kontroli horyzontalnego mechanizmu odpowiedzialności władzy, czyli *checks and balances*¹⁵. Fałszywa demokracja jest dodatkowo reżimem, którego władza wykorzystuje państwowe zasoby, zwalcza niezależność mediów (przez co narusza prawo obywatela do wieloźródłowej informacji) oraz upartyjniia instytucje państwa w celu zniekształcenia na swoją korzyść warunków gry wyborczej, zarówno w wersji wielopartyjnej „rywalizacyjnej”, jak i w ustroju z syndromem „partii dominującej” (hegemonicznej). Jest więc amalgamatem złożonym z cech typowych dla: „wyborczej demokracji” (według kategorii V-Dem), „wadliwej demokracji”, *flawed democracy* (zgodnie z oceną *The Economist*), niepełnej „demokracji” (Polity IV). A jednocześnie ma ona immanentne cechy charakterystyczne (według tych samych kolejno pracowni badawczych) dla: „wyborczych autokracji”, państw „hybrydowych” oraz „otwartych anokracji”¹⁶ (*open anocracy*). Pierwszą grupę, słabych jakościowo demokracji, reprezentują lub reprezentowały m.in.: Bułgaria (do 1996), Węgry (od 2010), Polska (od

¹⁴ Por. T.S. Pappas, „Distinguishing liberal democracy’s challengers”, *Journal of Democracy* 2016, t. 27, nr 4, s. 23–36; W.A. Galston, „The populist challenge to liberal democracy”, *Journal of Democracy* 2017, t. 29, nr 2, s. 5–20.

¹⁵ G. O’Donnell, „Delegative democracy”, *Journal of Democracy* 1994, t. 5, nr 1, s. 55–69.

¹⁶ Trzeba przyznać, że naukowcy jeszcze te podziały komplikują. Łączą np. „demokrację” (wg Polity IV) z „otwartą anokracją” (a więc punktację wg przyjętego przez tę instytucję indeksu od 0 do 9) i nazywają je łącznie „częściowymi demokracjami”. Zob. np. D.L. Epstein, R. Bates, J. Goldstone, I. Kristensen, S. O’Halloran, „Democratic transition”, *American Journal of Political Science* 2006, nr 50/3, s. 551–569.

2015), drugą, „wyborczych autokracji”: Armenia (za Sarkisjana), Białoruś (za Łukaszenki), Boliwia (za Moralesa), Ekwador (za Correi), Honduras (za Zelayi), Korea Południowa (gdy rządziła Park Geun-hye), Malezja (za rządów partii UMNO), Rumunia (za Iliescu), Słowacja (za Mečiarą), Rosja (za Putina), Turcja (za Erdoğaną)¹⁷.

Głębsza analiza tego światowego zjawiska w ciągu ostatnich 25 lat pozwoliła ustalić, że to byt polityczny, który nie tylko się zagnieżdżył w „szarej strefie” między konstytucyjną demokracją a twardą dyktaturą, zatem w obszarze demokracji niskich jakości – „nieliberalnych”, „delegatycznych”, „wadliwych” (*flawed*) czy „wyborczych”, lub wprost wśród tzw. wyborczych autokracji, lecz także w swojej dynamice porusza się w niej dziś.

„Wyborcza dyktatura” (falszywa demokracja) to hybryda autokratyczno-demokratyczna, w której instytucje konstytucyjnej demokracji stają się coraz bardziej fasadowe. Ich potencjał jest wycinany plasterkami, jak salami. To rodzaj dyktatury „w białych rękawiczkach” bez masowych represji i oszustw wyborczych na wielką skalę wtedy, gdy można ich uniknąć. Głównym przedmiotem ataku i postępującego paraliżu są instytucje rządów prawa oraz praw i wolności obywatelskich, a także opozycja, ale tylko w stopniu, w którym zagrozić mogą one trwałym zwycięstwom wyborczym osób lub tzw. partii dominującej. Celem jest faktyczne pozbawienie społeczeństwa możliwości alternacji władzy¹⁸, a więc wyboru (dlatego władza ma charakter **uzurpatorski**). Środkami zaś – „rządy za pomocą prawa”, autokratyczny i „plytki legalizm”¹⁹ lub „abuzywny konstytucjonalizm”²⁰ oraz korumpowani w celu uzasadniania nowego prawa prawnicy. Z tego z kolei powodu władza w takim państwie ma znamiona **bezprawia**.

Strategie fałszywej demokracji (wyborczej dyktatury)

Reżimy „szarej strefy”, poza sytuacją „partii dominującej” (która jest stanem względnej równowagi), podlegają stałym wewnętrznym naprężeniom, głównie w relacjach: rządzący *versus* „koalicja wspierająca” (relacje horyzontalne), rządzący i wyborcy, rządzący i opozycja. Strategiami w tych grach są: ratowanie legitymacji do władzy (ideologiczno-propagandowej, kompetencyjnej – wobec „selektoratu”), utrzymywanie stosunków patronacko-klientelistycznych (z „selektorem” i jakąś częścią opozycji w ramach polityki kooptacji) oraz represja (stosownie do potrzeb).

W fałszywej demokracji poważne reformy i inwestowanie w usługi publiczne nigdy nie znajdują się na pierwszym miejscu z powodu ich długookresowej, nie zaś podyktowanej wymogami wyborczymi stopy zwrotu. A więc strategia budowania legitymacji

¹⁷ Za: B. Nowotarski, „Tranzycja demokratyczna z fałszywej demokracji. Czy nowy paradygmat tranzycyjny?”, *Studia Socjologiczno-Polityczne* 2020, nr 1(12), s. 55–56.

¹⁸ Zob. S. Issacharoff, „Fragile democracies”, *Harvard Law Review* 2007, t. 120, nr 6, s. 1406–1467.

¹⁹ K.L. Scheppele, „Autocratic legalism”, *The University of Chicago Law Review* 2018, t. 85, nr 2, s. 545–583.

²⁰ D. Landau, „Abusive constitutionalism”, *Davis Law Review* 2013, t. 47, nr 189, s. 190–258.

społecznej dla władzy nie jest jej najmocniejszą stroną. W dobie koronawirusa może się jeszcze ona uratować dzięki wiarygodnej społecznie, transparentnej z nim walce lub/i sprawnemu szczepieniu obywateli. Dodatkowo jednak upartyjnianie państwa zaczyna ważyć na profesjonalnej autonomii administracji publicznej, dbającej o wiarygodność relacji gospodarczych (wyjątek Singapur) i pozyskiwanie państwowych zasobów, także z powodu ewentualnej gorszej światowej koniunktury (np. cen ropy, gazu, złota, inflacji, spadku poboru podatków itp.). Wówczas też zaczynają się kurczyć zasoby przeznaczane na transfery socjalne, „kupowanie” głosów i frekwencji wyborczej. W dłuższym okresie osłabia to poczucie „wdzięczności” obdarowywanego społeczeństwa²¹. W konsekwencji fałszywa demokracja (wyborcza dyktatura) wchodzi w stadium „kleptokracji” (korupcja na skalę masową – dla „swoich”, ewentualne – zależne od stanu budżetu – transfery socjalne, ale wciąż niska represyjność)²², w którym zasoby państwowe służą już tylko potrzebie zapewnienia sobie poparcia najbliższej „koalicji wspierającej” (policji, wojska, oligarchów itp.). „Kleptokracja” jako najbardziej rozpowszechniony stan „wyborczej dyktatury” charakteryzuje się tą jednak cechą, że w obliczu wyborów władza zawsze zaostrza środki represyjne i coraz bardziej deformuje „pole gry” wyborczej na swoją korzyść, sięgając głębiej do państwowych zasobów. Wszystko w zależności od poziomu rywalizacyjności w politycznym otoczeniu i związanego z nim stopnia niepewności nadchodzącej wyborczej konfrontacji²³. W ten sposób „kleptokracja” przepoczwarza się w najgorsze stadium „wyborczej dyktatury” („tyranię”), w którym zaczynają dominować różne formy represji, i dla zachowania władzy jest gotowa nawet użyć zależnych od siebie sędziów czy członków komisji wyborczych do sfalszowania wyborów lub odrzucenia niekorzystnego werdyktu wyborczego, pod byle pretekstem.

Powstaje zasadnicze pytanie: co sytuacja pandemii zmienia w dynamice powyższych strategii? Zmienia, i to zasadniczo. Po pierwsze, daje szansę odzyskania legitymacji. Zły stan gospodarki może spotkać się ze zrozumieniem dużej części społeczeństwa, a powstaje szansa wykazania się kompetencją w reakcji na koronawirusa dzięki masowej diagnostyce i sprawnie zorganizowanym szczepieniom. Po drugie, strategia represyjna (np. inwigilacyjna, ograniczania wolności mediów czy zgromadzeń) przestaje być tak kosztowna dla władzy jak w normalnych czasach. Część obywateli może bowiem uznać poczynione kroki za uzasadnione, a represje wobec opozycji przestają być pierwszorzędnym społecznym problemem.

²¹ Zob. refleksje dotyczące obszaru postkomunistycznego i postsowieckiego w: R. Pešić, B. Boričić, „The political economy of post-communist autocracy: The continuum between dictatorship and democracy”, *European Political Economy Review* 2004, t. 2, nr 1, s. 36–50.

²² Chodzi tu szczególnie o zjawisko „nowej kleptokracji”, czyli „prania” pieniędzy i reputacji. Zob. O. Bulloch, „The dark side of globalization”, *Journal of Democracy* 2018, t. 29, nr 1, s. 40–49.

²³ A. Schedler, *Transitions from Electoral Authoritarianism*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Mexico, 2010, no. 222, <https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/327/1/00> [dostęp: 12.03.2020].

Atak na mechanizmy odpowiedzialności władzy

Konstytucyjna demokracja składa się z wielu małych ogniw („częściowych reżimów”)²⁴, uporządkowanych w dwa zasadnicze mechanizmy. Oba nazywane są mechanizmami odpowiedzialności władzy²⁵. To zgodnie z logiką tych mechanizmów populistyczni autokraci dokonują dewastacji demokracji. Zatem za każdym razem inwazja przebiega w dość przewidywalny sposób. Jak się okazuje, dotyczy to także pandemii COVID-19.

Pierwszy mechanizm zwany bywa też **wertykalnym** mechanizmem odpowiedzialności władzy, ponieważ odpowiada za arenę wyborczą i, mówiąc w skrócie, dba o uczciwość i równowagę w procesie oceny i wyboru politycznych reprezentantów. Tu ważne jest każde ogniwo zapewniające równość szans wyborczych, zarówno pod względem partycypacji, jak i uznania, że obywatele są dobrze reprezentowani. Co ważniejsze, ma to dotyczyć nie tylko okresu kampanii wyborczej, lecz także całej kadencji, ponieważ opinia wyborców kształtuje się cały ten czas. Ogniwa tego mechanizmu oraz ich liczba mogą się różnić w poszczególnych krajach ze względu na inwencję projektodawców konstytucji czy potrzeby każdej demokracji. Z reguły należą do nich przede wszystkim prawa cywilne i polityczne obywateli, czyli wszystkie prawa wymienione w „poliarchii” Roberta Dahla²⁶, a ponadto zabezpieczenia przed agresją ze strony tych właśnie, których demokratycznie wybraliśmy do władzy, czyli rządów, prezydentów i większości parlamentarnych. Podsumowując, trzeba stwierdzić, że chodzi tu o efektywność takich ogniw mechanizmu (co najmniej niezależnych od władzy politycznej), jak media, sądy, organizacje pozarządowe, wyedukowani w swych prawach obywatele czy Kościoły i ich organizacje.

Pierwszy mechanizm ma zapewniać pomyślność „demokracji wyborczej”, drugi, o którym będzie mowa poniżej – pomyślność demokracji konstytucyjnej w całości. To **horyzontalny** mechanizm oddziaływania na siebie podmiotów państwowych, które nazywam „weto-aktorami” (w odróżnieniu od „weto-graczy”, czyli partii politycznych)²⁷, w celu kontroli, wedle zasady wzajemności. Innymi słowy, jest to rozdział władz połączony elastycznie z zasadą kontroli i wzajemnego się równoważenia tych podmiotów, do których należą między innymi: drugie izby parlamentów, prezydenci (w modelu semiprezydenckim czy parlamentarnym), sądownictwo konstytucyjne i powszechne, agencje kontrolujące rząd (instytucje audytu, rzecznicy praw obywatelskich) czy lokalne jednostki zdecentralizowane (federalne, samorządowe). Mechanizm stoi też na straży wyważonych, kompromisowych i reprezentatywnych najważniejszych

²⁴ Zob. np. W. Merkel, „Embedded and defective democracies”, *Democratization* 2004, t. 11, nr 5, s. 33–58.

²⁵ Oba mechanizmy oraz sposoby ich atakowania przez autokratów dokładnie opisałem w: B. Nowotarski, *Erozja młodych demokracji...*, op. cit., s. 20–38, 65–91, 171–245.

²⁶ R. Dahl, *Demokracja i jej krytycy*, przeł. S. Amsterdamski, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak – Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1995, s. 6, 324–325.

²⁷ Takie rozróżnienie przyjąłem np. w: B. Nowotarski, „Weto-aktorzy i weto-gracze jako model konstytucyjnego projektowania dla młodych demokracji”, *Przegląd Sejmowy* 2010, nr 6, s. 103–125.

decyzji państwowych (ustaw). Dlatego autokratyczny atak na tym kierunku w efekcie powoduje niekonstytucyjną kumulację władzy w rękach atakującego, przybliżając system do warunków dyktatury. A ponieważ mechanizmy horyzontalny i wertykalny, przynajmniej w dotychczas praktykowanym ich ułożeniu, to naczynia połączone, demontaż jednego z nich obezwładnia także ten drugi.

Łamanie mechanizmu horyzontalnego w covidowej rzeczywistości

Przypadki łamania tego mechanizmu okazały się rzadsze w rzeczywistości pandemicznej, z prostej przyczyny: zdecydowana większość fałszywych demokracji (wyborczych autokracji) dawno już je połamała, w pierwszej zresztą kolejności. Podstawowym krokiem covidowego ataku horyzontalnego okazało się wprowadzanie stanów wyjątkowych, wyposażających władze wykonawcze w prawa dekretów, czyli deprecjonujące pozycję parlamentów, szczególnie gdy, tak jak na Filipinach i na Węgrzech, nie skonkretyzowano terminu ich trwania. W RPA na skutek stanu wyjątkowego zaczęło rządzić wojsko. Zdarzyły się wypadki strzelania do ludzi, a zakazy sprzedaży alkoholu i tytoniu przeszły już do ludowych opowieści²⁸. Na Węgrzech nie tylko ewentualne odwołanie stanu wyjątkowego, lecz także jego kolejne przedłużenia pozostawiono do decyzji rządu. Dodatkowo raz wprowadzone dekrety mają nigdy nie wygasnąć, chyba że parlament (pozostający w całości pod kontrolą rządu) je zdelegalizuje²⁹. Atakiem horyzontalnym było też zamykanie sądów czy zawieszanie prac parlamentów (Izrael) i paraliżowanie partii opozycyjnych. Premier Węgier dekretem obniżył o połowę subwencję dla partii politycznych, w sytuacji gdy jego zaplecze polityczne czerpie garściami z państwowych posad i kontraktów (jednocześnie, co powinno nam coś przypomnieć, sekretarzom stanu podwyższono pensje o 35%). Indyjska partia Janata i premier Modi jak najbardziej skorzystali z wirusowego atutu. Tamtejszy sąd najwyższy sam złożył broń przed władzą wykonawczą, odrzucając wszystkie powództwa w sprawie tragicznej sytuacji prawie 60 mln migrantów pozostawionych przez rząd bez żadnej pomocy. Tymczasem rząd rozpoczął rozprawę z niezależnością stanów federalnych, pozbawiając je ustawowo przewidzianych co roku dotacji (wyplacił 3,3 mln USD zamiast 9,9 mln). Stany pozbawiono też kompetencji w zakresie ochrony zdrowia, co umożliwiło premierowi powołanie specjalnego centralnego funduszu na rzecz walki z wirusem (PM CARES). Fundusz ten, jak i inne scentralizowane instytucje, pozostał w dyspozycji premiera, poza jakąkolwiek kontrolą dotyczącą gromadzonych tam i wydawkowanych środków. Do zasilania funduszu zobowiązane zostały właśnie stany

²⁸ J. Seekings, N. Nattrass, „South Africa's lockdown misfire”, *Journal of Democracy* 2020, t. 31, nr 4, s. 106–122.

²⁹ Zob. np. J. Detmer, *Hungary: The First Dictatorship in the EU?*, <https://www.voanews.com/covid-19-pandemic/hungary-first-dictatorship-eu> [dostęp: 25.01.2021]; „Nothing is more permanent than a temporary solution – the state of danger will come to an end in Hungary, but its impact remains”, *Political Capital*, https://politicalcapital.hu/news.php?article_read=1&article_id=2540 [dostęp: 25.01.2021].

Indii³⁰. Prezydent Korei Mun Jae-in w kwietniowych wyborach do parlamentu otworzył listy wyborcze dla byłych lub zasłużonych sędziów, czym zasygnalizował pełniącym obecnie misję, że opiekuje się sędziami i nie warto z nim zadzierać³¹.

Covidowy atak na wertykalny mechanizm odpowiedzialności

Okazało się, że takich przypadków ataku było na świecie znacznie więcej. Przypomnę, że idzie tu o niszczenie, wykrzykiwanie „równego pola” (które już i tak z reguły nie było równe) gry okółowyborczej na niekorzyść politycznych oponentów. Celem pozostaje zawsze wygrywanie wyborów, nawet bez wytworzenia syndromu partii hegemonicznej. W tym zakresie najwyraźniej ujawnił się przyływ strategii represyjnej. Wymierzona ona została głównie w media i prawa obywatelskie. Użyto do tego głównie argumentów: walki z fake newsami, „sianiem paniki” oraz konieczności ograniczania lub eliminowania zgromadzeń publicznych. Prezydent Azerbejdżanu Ilham Alijew, korzystając z tego ostatniego pretekstu, pozamykał lokale wszystkich opozycyjnych partii i organizacji społecznych. Prezydent Wenezueli zaniechał w ogóle informowania opinii publicznej o stanie zagrożenia. Premier Indii przestał organizować konferencje prasowe, a policja zaczęła wysyłać do mediów ostrzeżenia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa w sytuacji relacjonowania jakichkolwiek zdarzeń związanych z pandemią, głównie dotyczących migrantów. A sąd najwyższy wydał wprost orzeczenie o zakazie publikowania informacji bez zgody rządu. Węgry przyjęły dekret „o sianiu paniki”, na podstawie którego zaczęto kontrolować nawet treści na FB. Chiny, Korea Południowa i Rosja wprowadziły masowe metody inwigilacji, często głównie w odniesieniu do różnych mniejszości, umożliwiające identyfikację twarzy, w tym rozpoznawanie osobistych kontaktów, a Korea zaczęła ujawniać publicznie pozyskane dane intymne i wrażliwe. Dodatkowo zawieszono 108 aktów wyborów powszechnych. Wszystko to zaczęło się dziać, jakby koronawirus zawiesił jakąś mgłę umożliwiającą różne nadużycia władzy.

Przypadek Węgier

Posłużę się przypadkiem Węgier jako przykładem dość niezwyklej „kreatywności” w dobie koronawirusa. Premier Orbán nie omieszkiał skorzystać z dogodnej okoliczności, aby kraj błyskawicznie stał się pierwszą „wyborczą dyktaturą” w Unii Europejskiej (V-Dem) oraz państwem zaledwie „częściowo wolnym” (*partly free*) w kategorii Freedom House.

Węgry najwyraźniej zastosowały politykę ograniczonego testowania obywateli; świadczy o tym średnia dzienna wykrywalność na poziomie 700 przypadków. Nic dziwnego, przeprowadzano zaledwie 20 tys. testów na dzień, co oczywiście utrudniało

³⁰ Zob. R. Mukherji, „India's illiberal remedy”, *Journal of Democracy* 2020, t. 31, nr 4, s. 91–106.

³¹ G. Shin, „South Korea's democratic decay”, *Journal of Democracy* 2020, t. 31, nr 3, s. 104.

rozpoznanie skali zagrożenia. Poza tym Węgry zderzyły się z wirusem, podobnie jak Polska, w sytuacji dramatycznego niedofinansowania ochrony zdrowia. Na trzy lata przed pandemią dodatkowo zakończono działalność centralnego ośrodka pandemicznego, a wirusologów rozparcelowano po różnych instytucjach. Zdemontowano także sieć terenowych ośrodków pandemicznych. A w 2020 r.:

- 1) wprowadzono stan wyjątkowy, umożliwiając rządowi dowolne dobieranie środków do prowadzonych polityk, poza kontrolą parlamentu. Decyzja w sprawie stanu wyjątkowego, jak już zaznaczyłem, pozostała w całkowitej dyspozycji rządu, który może go w każdej chwili odwołać lub ponownie wprowadzić;
- 2) na stanie wyjątkowym zaczęli korzystać biznesmeni pozostający w bliskich relacjach z premierem. Trafiło do nich 27% środków publicznych (przeznaczonych na przetargi organizowane między styczniem a kwietniem) w efekcie przeprowadzenia przetargów bez zachowania warunków konkurencji. Mocą dekretu przeznaczono również 5,4 mld USD dla chińskiej spółki realizującej wraz z węgierskimi oligarchami projekt linii kolejowej Budapeszt–Belgrad;
- 3) wprowadzono nowy podatek detaliczny, także na rok 2021, który pozbawi sektor ok. 175 mln USD, a nie dotknie oligarchów związanych z władzą;
- 4) dekrety dotknęły samorządu terytorialnego – zakres usług publicznych (opieka nad rodziną, starszymi, budynkami komunalnymi itp.), które ma on realizować, został znacząco poszerzony bez wzmianki o rządowych subwencjach, odebrano dochody z podatku od pojazdów, zawieszono opłaty parkingowe i turystyczne oraz zredukowano fundusze rozwojowe, na czym sama stolica straciła 3,2 mln euro;
- 5) dekret umożliwił również tworzenie przez rząd specjalnych „stref” w samorządach, powodujących przepływ środków samorządowych – wyłącznie decyzją rządu – na wyższy poziom terytorialny, co może uderzyć w miasta i gminy zarządzane przez przedstawicieli opozycji;
- 6) wreszcie wprowadzono dekret o „sianiu paniki”.

Dyktatury i demokracje w starciu z wirusem

Demokraci świata niewątpliwie podnieśli głowę zaraz po incydencie w Wuhanie. Te trzy tygodnie, w ciągu których władze chińskiej prowincji próbowały wyciszyć sprawę, mogły mieć kolosalne znaczenie dla powszechnego zdrowia. Potem do gry weszła martyrologiczna propaganda o poświęceniu się heroicznego doktora Li Wenlianga dla Chin, a Chin dla świata. W demokracjach Zachodu powtarzano, że tylko dyktatura mogła zablokować wolny obieg informacji, w wyniku czego świat przegrał na czasie. Chiny jednak potrafiły coś zrobić poza propagandą: złapać wirusa w regionalny lockdown. Wielu europejskim krajom pod tym względem poszło tak sobie albo jeszcze gorzej (Francja). Tymczasem Singapur czy Hongkong mogły się chlubić najniższym poziomem zakażeń (tylko 50 dziennie), podobnie, co warte podkreślenia, jak demokratyczny Tajwan czy Nowa Zelandia. Kraje względnego sukcesu (bez względu na demokratyczną

czy autokratyczną proveniencję) po prostu wzajemnie się od siebie uczyły. Nowa Zelandia – od Chin, w aspekcie regionalnego domknięcia wirusa, ale też od Tajwanu, w kwestii śledzenia dróg jego rozprzestrzeniania się oraz nadzoru i opieki nad już zainfekowanymi. To na dobrym przykładzie Nowej Zelandii możemy obserwować reakcję demokracji na różne nadużycia jeszcze w okresie pandemii. Tamtejszy sąd najwyższy badał legalność pierwszego lockdownu i orzekł, że przez pierwsze dziewięć dni został on wprowadzony poza konstytucją. W efekcie Freedom House dał najwyższą punktację właśnie Nowej Zelandii (97 na 100 pkt) i Tajwanowi (93), a potem Korei (83).

W odniesieniu do różnic w efektach walki z wirusem i jego skutkami nie można dziś, a może i w ogóle, wyciągnąć żadnych zdecydowanych wniosków na temat przewagi demokratycznej czy autokratycznej formy rządów. Zdaje się, że decydowały, po pierwsze, wydolność państwa i jego struktur (dość słaba na Zachodzie – zaniedbana ochrona zdrowia, a dobra w Singapurze i na Tajwanie – chodzi tu o profesjonalizm i autonomiczność biurokracji, stan opieki zdrowotnej itd.), po drugie, zaufanie obywateli do posunięć władzy (związane z zaufaniem w ogóle). Pod tym względem Chiny uplasowały się na pierwszym, a Singapur na szóstym miejscu (analogicznie jak w 2019 r.), a Nowej Zelandii w szczycie tabeli Edelman Trust Barometer w ogóle nie widać³². Ogólnie kraje Zachodu wyładowały raczej w strefie słabego zaufania. Można jednak mieć względem tej kategorii wątpliwości. Na szczycie notowań pojawiły się dyktatury, z kolei nas w demokracjach zawsze uczono sceptycyzmu wobec poczynań każdej władzy. Po trzecie, swoją rolę mogły odegrać uprzednie doświadczenia z SARS – większe raczej u Azjatów.

Teza na koniec

Na koniec jednak ośmielę się postawić tezę, że stosunkowo najgorsze wyniki – w całościowej i perspektywicznej walce o zdrowie i dobro obywateli – powinny osiągać właśnie fałszywe demokracje – „wyborcze dyktatury”. To z powodu ich cechy strategicznej – braku dbałości o zdobywanie długoterminowej legitymacji społecznej, poddane stale presji wyborczej, mają one mało czasu na perspektywiczne myślenie, trochę jak nasze demokracje. Tylko zniszczenie warunków „rywalizacyjnej autokracji” i przejście w stadium reżimu z partią hegemoniczną, a więc stale zapewniającą zwycięstwa, może być jakimś rozwiązaniem dla „wyborczych autokracji”. To sytuacja reżimu singapurskiego w pełnej krasie. Tamtejsze rządy miały czas na zaprojektowanie długofalowych polityk, a ci, którzy się z nimi nie zgadzali, lądowali w więzieniach albo doprowadzani byli przez władzę (to już tamtejsza tradycja) wyrokami „niezależnych” sądów do bankructwa. Singapur jest jednak wyjątkiem, aby bowiem wygrywać

³² *Edelman Trust Barometer 2020 Global Report*, https://cdn2.hubspot.net/hubfs/440941/Trust%20Barometer%202020/2020%20Edelman%20Trust%20Barometer%20Global%20Report.pdf?utm_campaign=Glo-bal%20Trust%20Barometer%202020&utm_source=Website [dostęp: 15.03.2021].

wybory, w ramach tzw. polityki imigracyjnej musiał sprowadzić do państwa-miasta zagraniczny elektorat (chińsko-indyjski), liczący prawie 2 mln osób³³. W ten sposób skazał rdzennych Singapurczyków raczej na codzienną wegetację. Z kolei budowanie takiej „wyborczej dyktatury” okazało się zupełnie niemożliwe w Korei Południowej, która w 1987 r. wybrała jednak drogę ku demokracji. Natomiast dzięki wysokiej skuteczności zarządzania kryzysem, autonomii profesjonalnej służby cywilnej, sprawnej ochronie zdrowia oraz dużej transparentności działań większość „dyktatur wyborczych” może jeszcze tym razem z powodzeniem obronić swoją legitymację władzy.

Covid dictatorships and covid democracies

The article is a story of two viruses that have attacked mankind, of their mutual relations or lack thereof, and of which one parasitizes the other. These viruses are a biological one, SARS-CoV-2, and a political one, called electoral authoritarianism. The latter implanted in Huntington's third wave of democracy and has been replicating since the mid-1990s, mainly in Latin America and the post-communist region. Scholars often write today of a third wave of autocratization. The biological virus infected the world in 2020 and was immediately used by various autocrats to further concentrate their power. Of course, it did not happen everywhere to the same degree. But everywhere pluralistic inclusive institutions were further degraded, and everywhere exploiting and exclusive institutions gained in power. It was all in accordance with a horizontal or vertical mechanism of accountability of those in power. The exclusive and exploiting institutions started of course to infect other economic and social institutions, which is best exemplified by Orbán's Hungary. Meanwhile, governments with no tendency to democratic backsliding, e.g. in Taiwan, New Zealand or South Korea, fared rather well in the pandemic.

Keywords: electoral democracy, electoral authoritarianism, democracy, mechanisms of accountability, political virus

Słowa kluczowe: wyborcza demokracja, wyborcza dyktatura, demokracja, mechanizmy odpowiedzialności władzy, wirus polityczny

³³ M.Verweij, R. Pelizzo, „Singapore: Does authoritarianism pay?”, *Journal of Democracy* 2009, t. 20, nr 2, s. 18–32.