

Franciszek Tyszka\*

**András Sajó,  
*Ruling by cheating. Governance in Illiberal Democracy***

Cambridge University Press, 2021, str. 350

RECENZJE

**Słowa kluczowe:** demokracja, populizm, liberalizm, praworządność, Węgry

**Key words:** democracy, populism, liberalism, Rule of Law, Hungary

**Abstrakt:** Tematem książki Andrása Sajó są współzależności między demokracją konstytucyjną a nieliberalną oraz geneza popularności tej drugiej. Autor opisuje metodę populistycznego „rządzenia przez kłamanie” na przykładzie wielu krajów – w tym Polski i Węgier – pokazując jak populiści czerpią z arsenału pojęć demokracji liberalnej w celu wzmocnienia swej legitymacji, a zarazem umacniania władzy, budowania własnych elit, zawłaszczania państwa i dyskryminowania mniejszości. Innym źródłem sukcesu populizmu jest kryzys demokracji zachodniej, widoczny zarówno w przejmowaniu od populistów metod rządzenia jak i w upadku idei wolności indywidualnej na rzecz wzmocnienia zależności od państwa.

**Abstract:** The main focus of András Sajó's book is the relation between constitutional and illiberal democracy and the origins of the latter's popularity. The author describes the populist technique of "ruling by cheating" by showing – on the example of Poland and Hungary among others – how populists use liberal democratic concepts in order to underpin their legitimacy as well as to strengthen their power, build their own elites, take over autonomous institutions and discriminate against minorities. Another source of populism's success is the crisis of Western democracy, reflected both in adopting populists'

---

\* ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0002-9248-2280>; dr, adiunkt, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: ftyszka@uw.edu.pl.

*policies or rhetoric, and in the decline of the idea of individual freedom in favor of increasing dependence on the state.*

Demokracja liberalna przechodzi kryzys, którego przejawem jest wzrost popularności populizmu. Próba zrozumienia sukcesu populizmu i mechanizmów populistycznego sposobu sprawowania władzy są główną treścią książki Andrása Sajó. Aktualności tematu nie trzeba szczególnie uzasadniać zważywszy na to, że populizmu nie da się już uważać za zjawisko krótkotrwałe, a wręcz zanoszi się na to, że pozostanie on z nami jeszcze wiele lat. Dowodów na to dostarczają wydarzenia we współczesnej polityce międzynarodowej, wyraźnie zarysowujące dwie tendencje: wzrost popularności sił populistycznych (żeby przywołać wydarzenia z ostatniego kwartału 2023 roku: sukces AfD w wyborach lokalnych w Niemczech, zwycięstwo partii Roberta Fico na Słowacji, zwycięstwo partii Geerta Wildersa w Holandii, wybór Javiera Mileia na prezydenta Argentyny) oraz rosnąca atrakcyjność – ze względu na ich większą skuteczność – populistycznych metod rządzenia dla przywódców zachodnich demokracji konstytucyjnych. Analizie tej drugiej tendencji autor poświęca w książce trochę miejsca (wspomina m.in. o systemie prezydenckim USA i lekceważeniu pluralizmu mediów przez ostatnie dziesięciolecia we Włoszech), jednak w centrum jego uwagi znajduje się odwrotna strona tego zjawiska, a mianowicie czerpanie przez populistów legitymizacji z nieustannego odwoływania się do demokratycznego arsenału pojęć, wartości i symboli. Zdaniem Sajó, populiści w ten sposób ukrywają prawdziwy (antyliberalny) charakter wprowadzanych przez siebie zmian i przedstawiają się jako demokraci (nie lubią łatki populistów). Autor książki nazywa ten stan rzeczy wprost: istotą rządów populistów jest „oszukiwanie” czyli „udawanie, że się przestrzega reguł [demokratycznych] po to, by zaraz od nich odstąpić”, a jego książkę można traktować jako próbę skonstruowania „teorii oszukiwania”<sup>1</sup>. Autor dokonuje szczegółowej analizy politologicznej populizmu koncentrując się na wypaczonym przez populistów rozumieniu takich pojęć jak konstytucjonalizm, mandat wyborczy, praworządność czy społeczeństwo obywatelskie. W tym budowanym na kłamstwie systemie politycznym dostrzega również poważne dla społeczeństwa konsekwencje natury filozoficznej w postaci wypaczonego obrazu rzeczywistości politycznej oraz nowego porządku wartości etycznych.

Książka stawia tezę o wspólnych korzeniach obu systemów: demokracji konstytucyjnej i nieliberalnej. Może się to wydawać zaskakujące zważywszy na sylwetkę autora. András Sajó to węgierski prawnik i wieloletni pracownik

---

<sup>1</sup> A. Sajó, *Ruling by Cheating*, Cambridge University Press, 2021, s. 5.

naukowy CEU, słynnego Uniwersytetu Środkowoeuropejskiego założonego w 1991 roku przez Georga Sorosa w Budapeszcie. Uczelni, która po 2017 roku stała się jeszcze bardziej niż wcześniej symbolem świata wartości demokracji liberalnej, kiedy to decyzją władz węgierskich została wyrzucona z Budapesztu do Wiednia. Sajó opowiada się również za stosowaniem wobec nieliberalnych reżimów środków tzw. demokracji walczącej (*militant democracy*)<sup>2</sup>, czyli narzuconych ograniczeń zamiast środków łagodniejszych – jak perswazja czy wyrozumiałość (*forbearance*)<sup>3</sup> – przemawiających do dobrej woli karanego. Można by więc przypuszczać, że książka stanowić będzie druzgocącą krytykę populizmu będącego śmiertelnym zagrożeniem dla demokracji liberalnej. Autor istotnie podąża w tym kierunku, ale, z drugiej strony, dowodzi fałszu chętnie głoszonego dziś przekonania o tym, że „demokracja nieliberalna to sprzeczność”<sup>4</sup>. Otóż, nie jest to żaden oksymoron, twierdzi Sajó, a nawet jest wręcz na odwrót – jego zdaniem to pojęcie demokracji liberalnej jest nadużyciem. Autor podaje w wątpliwość możliwość pogodzenia woli większości i praw mniejszości, a zarazem w niejednoznaczności pojęcia demokracji dostrzega możliwość pro-populistycznych interpretacji. Sajó stwierdza wprost: „Demokracja zabiła liberalizm”<sup>5</sup>, a na poparcie tej tezy wielokrotnie przywołuje J.J. Rousseau, który jako pierwszy przestrzegał przed „totalitarnym potencjałem” tkwiącym w demokracji jako takiej. „Demokracja”, zdaniem francuskiego filozofa, odwołuje się do woli powszechnej i poczucia jedności, a te są wrogiem odmiernościom, a w najgorszym razie, również tolerancji. Populizm dryfuje w stronę takiej właśnie totalitarnej wersji demokracji<sup>6</sup>.

Demokracja nieliberalna i liberalna należą zatem do tej samej demokratycznej rodziny, przy czym demokracja nie jest pożądaną wartością sama w sobie, gdyż może stać się zaprzeczeniem wolności. To stwierdziwszy Sajó przystępuje do analizy populistycznej wizji państwa popartej przykładami wielu krajów, w tym Węgier, Polski, Wenezueli, Singapuru. Choć sytuuje populizm między zachodnią demokracją konstytucyjną a wschodnimi autorytaryzmami, wskazuje na wyraźną tendencję chylenia się nieliberalnych demokracji w stronę autorytaryzmów. Warto więc poświęcić nieco uwagi najważniejszym różnicom między demokracjami zachodnimi z jednej, a systemami populistycznymi z drugiej strony. W gruncie rzeczy, stosunek nieliberalnych demokracji

<sup>2</sup> A. Malkopoulou, A. Kirshner, *Militant Democracy and Its Critics. Populism, Parties, Extremism*, Edinburgh University Press, 2021, s. 193.

<sup>3</sup> A. Bourne, *Responding to Populist Parties in Europe: The 'Other People' vs the 'Populist People'*, Oxford University Press, 2023, s. 65.

<sup>4</sup> W. Sadurski, *Albo liberalna, albo żadna. „Nieliberalna demokracja” to polityczny jednorożec*, «Gazeta Wyborcza» 11 maja 2018.

<sup>5</sup> A. Sajó, *Ruling...*, s. 7.

<sup>6</sup> Tamże, s. 31.

do demokracji konstytucyjnych należałoby określić mianem pasożytowania (choć Sajó nie używa tego s wa): populisci oficjalnie deklaruj  przywiązanie do najwaŹniejszych wartoŹci liberalnych płynących z konstytucjonalizmu czy praworządnoŹci, ale w rzeczywistoŹci czuj  do nich niecheŹ, a nawet pogardę dążąc do ich oŹmieszenia. I tak, populizm to, wedlug Sajó, taki rodzaj demokracji, która podwaŹa konstytucjonalizm rozumiany jako system ograniczeń instytucjonalnych dla w lady wykonawczej oraz zbiór wartoŹci liberalnych gwarantujących prawa jednostkom. W lady nieliberalne traktuj  te ograniczenia jako największe zagroŹenie dla ich g łównego celu, którym jest utrzymanie w lady. Z kolei prawa rozmaitych mniejszoŹci zderzają się z wetem jednolitej wi kszoŹci spo eczeŹstwa, stanowij c podstawowe Źródło legitymizacji w lady populistów. Weźmy jako przykład konstytucj . Jest ona Źródłem legitymizacji w lady zarówno w demokracjach liberalnych jak i nieliberalnych, ale jej kształt nigdy nie jest ostateczny, poniewaŹ musi ona pozostawić furtk  dla koniecznych dostosowa  – na przykład w postaci poprawek do konstytucji amerykańskiej s żącym zwiększaniu swobód obywatelskich. Niestety, konstytucje populistów wykorzystują t  furtk  do zwiększenia w lady w ich wąsko pojętym interesie (jak często przywoływana w ksi zce konstytucja węgierska z 2011 roku).

Innym przykładem Źerowania populizmu na demokracji konstytucyjnej jest jego stosunek do praworządnoŹci (*Rule of Law*). Sajó zauwaŹa, Źe pomimo wspólnych korzeni zderzenie obu ideologii – populizmu i liberalizmu – jest nieuniknione, bo porządki wartoŹci stojące za nimi są nie do pogodzenia. WaŹnym Źródłem w lady w demokracji liberalnej jest praworządnoŹć gwarantująca prawa wszystkim obywatelom, z kolei w demokracji liberalnej – charyzma lidera. Istota „oszustwa”, jakiego dopuszczają się charyzmatyczni liderzy polega na tym, Źe w celu usprawiedliwienia swych dzieła  (zmierzających najczęściej do poszerzania w lady lub majątku) powo uj  się na praworządnoŹć i, co gorsze, – jak zauwaŹa autor – na pierwszy rzut oka mogą mieć rację. Twierdzi on bowiem, Źe w demokracjach nieliberalnych „samo prawo moŹe uczyni  sfer  dominacji nieprzeniknioną dla prawa”<sup>7</sup>. Dla przykładu, demokratycznie wybrany przez Węgrów r d Fideszu zdecydowa  o wy czeniu pokaŹnych zysków węgierskiego banku centralnego (którego szef jest nominatem r dzącego od 2010 roku Fideszu) spod publicznej kontroli poprzez przekazanie ich pod zaród nowo utworzonych prywatnych fundacji (na czele których stanęły osoby lojalne wobec r du). Ten i wiele podobnych przypadków w opisywanych krajach tworzą system „kontrolowanej praworządnoŹci”, która jest przejawem „prawnego nihilizmu” stawiającego interesy polityczne ponad prawem

---

<sup>7</sup> TamŹe, s. 259.

i interesem obywateli<sup>8</sup>. Autor sugeruje, że tego rodzaju 'triki' są pośrednio sankcjonowane przez przywódców Unii Europejskiej pozbawionych autentycznej woli rzetelnego rozliczania kraju członkowskiego z nieprzestrzegania zasad praworządności. Z kolei władze węgierskie uwiarygadniają się wykazując zgodność ich działań (jak w przypadku węgierskiego banku centralnego) z unijnymi wymogami gospodarki kapitalistycznej<sup>9</sup>. By wziąć inny przykład, kryteria dla publicznych przetargów formułowane są z myślą o wybranych już wcześniej oferentach, i znowu – rządowi trudno zarzucić, że działa wbrew prawu.

Sajó nie jest optymistą, jeśli chodzi o ostateczny wynik „walki o rząd dusz” pomiędzy demokracją liberalną a nieliberalną. W jednym z najciekawszych fragmentów książki autor wdaje się w rozważania na temat zmieniającej się definicji praw człowieka i wolności indywidualnej w najnowszych dziejach zachodniej demokracji liberalnej oraz tego jak tę ewolucję wykorzystują dla własnych celów populisci. Dawniej niezbywalnym prawem i źródłem godności człowieka była wolność autonomiczna (wewnętrzna), dziś wolność jednostki jest na łasce państwa i rozmaite grupy społeczne uzależniają swoje szanse na lepszą przyszłość od zaangażowania rządu w obronę ich praw. Co więcej, prawa człowieka są podważane również przez zachodnich intelektualistów, dla których nie są one wcale reakcją na okrucieństwa II wojny światowej, ale sztucznymi narzędziami służącymi dominacji politycznej USA w nowym porządku międzynarodowym<sup>10</sup>. W ten sposób powstaje nadpodaż praw człowieka, a wraz z nią ich dewaluacja. W tym momencie wchodzi na scenę populisci, którzy twierdzą, że skoro nie ma uniwersalnych praw człowieka, to ich ostatecznym kryterium jest 'dobro większości'. Wskazując na wolę suwerena, prezentują się jako obrońcy praworządności. Jaskrawym tego przykładem może być polityka anty-migracyjna rządów włoskiego i węgierskiego (znowu, ciekawa zbieżność interesów demokracji liberalnej i nieliberalnej), które powołując się na wartości chrześcijańskie nazywają aktywistów pomagających muzułmańskim uchodźcom kryminalistami<sup>11</sup>.

Wydaje się, że pesymizm autora wynika z jego przekonania o zgubnym wpływie na jednostki rosnącej roli państwa we współczesnych systemach politycznych, również w demokracjach zachodnich. Jak twierdzi, i tu, i tam „na końcu i tak decydujący głos należy do państwa”<sup>12</sup>. Skoro prawa człowieka coraz mniej opierają się na autonomicznej koncepcji wolności, a bardziej na zbiorowych roszczeniach, w rezultacie – jak to przekonująco opisał ponad

<sup>8</sup> Tamże, s. 248.

<sup>9</sup> Tamże, s. 255.

<sup>10</sup> Tamże, s. 205.

<sup>11</sup> Tamże, s. 200.

<sup>12</sup> Tamże, s. 100.

80 lat temu Erich Fromm w „Ucieczce od wolności” – jednostka traci zdolnoc i ochot do samodzielnego dbania o wlasny rozwój duchowy i czuje rosnac potrzeb uczestnictwa w zbiorowej tozsamoci, która zwalnia z osobistej odpowiedzialności. Roszczenia jednostek wobec państwa – dodaje Sajó – skutkują jednak większym upolitycznieniem sfery prywatnej i w efekcie zmniejszeniem wolności osobistej.

Podobny mechanizm dwustronnej zalezności – choć bardziej zagrazajcy wolności osobistej – występuje w demokracjach nieliberalnych, gdzie wyborcy obdarzają zaufaniem charyzmatycznego lidera, prezentującego się jako wyraziciel i obrońca „woli większości”. Zaleznoc od państwa moze przejawiac się w sposob jeszcze bardziej bezpośredni na poziomie osobistych zalezności, tj. w tworzeniu sieci klientelistycznych. Kluczowe instytucje publiczne, sp tki państwowe (zwlaszcza media), banki, przedsiebiorstwa o strategicznym znaczeniu (nawet te prywatne) zostają obsadzone ludzmi lojalnymi wobec partii rządzącej. Tym, czego władza oczekuje w zamian, jest bezwarunkowe posluszenstwo. Sieci osobistej zalezności budowane są tez na poziomie lokalnym poprzez mniej lub bardziej bezpośrednie uzaleznianie dobrobytu mieszkancow wsi i miasteczek od wspierania władzy, przynajmniej biernie, tj. przez brak podejmowania aktywności opozycyjnej. Czynniki te, zapewniające władzy populistycznej tzw. ukrytą przewag, okazują się kluczowe w czasie wyborów parlamentarnych lub prezydenckich. To dla tego OBWE określa wybory w krajach opisywanych w ksiazce – w Turcji, na Wegrzech czy w Polsce – jako „wolne, ale nieuczciwe” (*free but not fair*).

Sajó twierdzi, ze w demokracjach nieliberalnych kłamstwo jest naczeln zasad organizującą zycie publiczne i tym co najbardziej odrnbia ustroj demokracji nieliberalnej od demokracji konstytucyjnej. Formalnie instytucje tej drugiej – wolne i powszechne wybory, trójpodział władz, prawa i wolności obywatelskie – są szanowane przez populistów, ale w praktyce odbierają im oni konstytucyjną wartośc i zmieniają w narzędzia poszerzania władzy<sup>13</sup>. Wprawdzie, jak powiedzieliśmy na początku, w zachodnich demokracjach konstytucyjnych rowniez zdarzają się odstępstwa od liberalnego porządku konstytucyjnego, ale dzieje się to na zasadzie wyjątku od reguły. Tym, co je powstrzymuje przed częstym zbaczeniem z kursu konstytucjonalizmu jest mocno trzymający się system ograniczen instytucjonalnych, ale takze coś mniej namacalnego, co Sajó nazywa „duchem konstytucjonalizmu”<sup>14</sup>, ktory przenika relacje międzyludzkie zarówno wśród polityków jak i zwykłych ludzi. Tej swoistej tarczy przeciwko kłamstwu pozbawieni są mieszkanc demokracji nieliberalnych

---

<sup>13</sup> Tamże, s. 155.

<sup>14</sup> Tamże, s. 173.

i dlatego łatwo ulegają populistycznej 'kampanii kłamstw'. W rezultacie, ich obraz świata budowany jest przez znajdujący się pod kontrolą rządu przekaz medialny, który wprawdzie posługuje się pojęciami kojarzonymi z demokracją konstytucyjną – jak prawa mniejszości, transparentność prawa, wolność słowa, niezależność sądownictwa – ale przeinacza je na własną korzyść. To właśnie upolitycznienie mediów stanowi najbardziej jaskrawy przykład tworzenia 'zależności mentalnej', czyli kontroli umysłów sprawowanej głównie za pomocą negatywnego przekazu emocjonalnego. Sajó kilka razy powtarza, że to emocje zamiast refleksyjności służą populistom jako podstawowe tworzywo ich przekazu. Populiści nie mają sobie równych w formułowaniu komunikatów silnie nacechowanych emocjami: mówią o sile narodu, skorumpowanych elitach, lojalnych obywatelach i zdradzieckiej opozycji. Ludzie rządzeni kolejne kadencje przez populistów przyswajają sobie nowy język i zaczynają traktować opisywaną rzeczywistość jako prawdziwą i bezalternatywną, a charyzmatycznego lidera jako największy autorytet. Dla Sajó głównym kryterium podziału wśród reżimów nieliberalnych jest to, do jakiego stopnia zwykli ludzie przywykli do tej stabilizacji, a na ile znajdują jeszcze w sobie chęć oporu.

Na koniec uwaga krytyczna. Książka jest w dużej części poświęcona burzliwej relacji między demokracją nieliberalną a demokracją konstytucyjną – wspólnym korzeniom, podobieństwom, różnicom, ale przede wszystkim zjawisku, które tu nazwałem pasożytowaniem tej pierwszej na tej drugiej. Populizm rodzi się bowiem w dużym stopniu jako odpowiedź na mankamenty demokracji liberalnej, a w trakcie swych rządów populiści nieustannie powołują się na wartości zachodniej demokracji liberalnej: praworządność, trójpodział władz, wolność mediów. W tym kontekście, można zastanawiać się, czy wybór przez autora konkretnych krajów – m.in. Polski, Węgier, Rosji, Turcji, Singapuru i Wenezueli – jest uzasadniony. Podczas gdy Rosja i Turcja to kraje autorytarne o głęboko zakorzenionych imperialistycznych skłonnościach, w których panuje jawna cenzura i więzi się opozycjonistów, a Wenezuela leży na kontynencie o długich tradycjach lewicowego i prawicowego populizmu, to Polska i Węgry w sensie kulturowym zawsze uważały się za część Zachodu a polityczna zależność w ich dziejach od wschodnich mocarstw była jedynie rezultatem nieszczęsnej geopolityki. Oba te kraje są wprawdzie przywoływane przez autora częściej niż pozostałe, ale nie odróżnia on ich w sposób zasadniczy. A to one właśnie – zwłaszcza Węgry które „system oszukiwania” opanowały do perfekcji – jako państwa członkowskie UE i NATO rzuciły najpoważniejsze w ostatnich dekadach wyzwanie europejskiej demokracji konstytucyjnej. W tym sensie, można powiedzieć, że bez przykładów Polski i Węgier książkę tę trudno byłoby uznać za aktualną.

Zwłaszcza przypadek Węgier zasługuje na szczególną uwagę. Nie chodzi tylko o stopień zaawansowania dokonującego się tam od 2010 roku demon-

tażu instytucji demokracji liberalnej, ale również o problem międzynarodowej dyfuzji populizmu. Viktor Orbán był bezpośrednio cytowany przez Jarosława Kaczyńskiego jako wzór do naśladowania, a do bliskości ideologicznej z Orbánem przyznaje się też Robert Fico, wybrany ponownie premierem Słowacji w październiku 2023 roku. Od wielu lat rząd Fideszu buduje wpływy polityczne i gospodarcze na Bałkanach. Tymczasem władze Unii Europejskiej (które od 2019 roku nie są w stanie doprowadzić do końca procedury z art. 7 Traktatu o UE przeciw Węgrom) nie wydają się być autentycznie zainteresowane ambicjami członkowskimi krajów bałkańskich (nie bez powodu przekazały tekę komisarza ds. rozszerzenia UE przedstawicielowi eurosceptycznego rządu Orbána). Znamienne w świetle opisanej powyżej „teorii oszukiwania” i instrumentalnego traktowania wartości unijnych jest to, że ważnym celem polityki zagranicznej Węgier jest doprowadzenie do członkostwa w UE rządzonej przez populistów Serbii.

## **Bibliografia**

- Bourne A., *Responding to Populist Parties in Europe: The 'Other People' vs the 'Populist People'*. Oxford University Press, 2023.
- Malkopoulou A., Kirshner A., *Militant Democracy and Its Critics. Populism, Parties, Extremism*. Edinburgh University Press, 2021.
- Sajó A., *Ruling by Cheating*, Cambridge University Press, 2021.