

Agnieszka Nogal

Koniec tajnej polityki?

Współczesna definicja państwa odnosi się do pojęcia suwerenności oraz związanej z nim idei racji stanu, której jak cień towarzyszy tajna polityka. W systemie władzy suwerennej tajność była zasadą jej działania. Tajne rokowania zazwyczaj poprzedzały zawarcie wszelkich porozumień, czy to w wymiarze zewnętrznym (takie rokowania były wówczas określane mianem dyplomacji), czy też wewnętrznym (kiedy ważono racje stron oraz ulegano jawnym presjom bądź niejawnym naciskom). W wymiarze zewnętrznym dyplomacja owocowała umowami międzynarodowymi, w wymiarze wewnętrznym zaś proces wieńczyło wydanie konkretnych, jawnych już co do zasady, aktów prawnych.

Mówiąc o władzy suwerennej, mam na myśli typ rządu, który pojawił się wraz z odejściem feudalizmu. Zakres tej władzy był wyznaczony granicą terytorium państwa, kompetencje zaś zostały definicyjnie określone w pismach szesnastowiecznego francuskiego filozofa, Jeana Bodina¹. Idea suwerenności służyła ujednoczeniu władzy na określonym obszarze oraz uniezależnieniu jej od obcych interwencji. Suweren wyrażał wolę, która stawała się prawem. Mógł działać w zakresie tego, co wyłączone z jawności i jawnie jedynie ogłaszał swą wolę, która przyjmowała formę umowy

Agnieszka Nogal – doktor habilitowana, profesor Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Zakładu Filozofii Polityki w Instytucie Filozofii Uniwersytetu Warszawskiego, autorka książki *Ponad prawem narodowym. Konstytucyjne idee Europy* (2009).

¹ Jean Bodin w VI rozdziale swoich *Methodus ad facilem historiarum cognitiarum* (Paris 1566, s. 28) wskazywał, że wielu pisarzy obszernie omawiało instytucje władzy, zwyczaje, ustanawianie ludów oraz księstw, stosowanie prawa, ale rzadko wspominało o państwie jako takim i nie podejmowało zagadnień, o których pisał Tacyt, nazywając je *arcana imperii*.

międzynarodowej lub ustawy w prawie wewnętrznym. Zasady te przejęło nowożytne państwo.

Współcześnie obserwujemy coraz większą jawność życia publicznego – czasem chcianą, jak w wypadku polityki prowadzonej poprzez deliberację, czasem traktowaną z niechęcią, gdy chodzi o przecieków informacji i ujawnienia tego, co tajne lub prywatne.

Legitymizacja tajemnicy poprzez odniesienie do *arcana imperii* i pojęcie racji stanu

W modelu władzy suwerennej władzę chroniła tajemnica państwowa, obywatele zaś chronili się przed władzą w sferze prywatności. Tajemnica państwowa była legitymizowana poprzez odniesienie do pojęcia racji stanu. Racja stanu oznaczała działanie w imieniu całego państwa, była troską o relacje z innymi państwami, dbałością o bezpieczeństwo. Oznaczała ponadto nadrzędność państwa nad obywatelami. Pojęcie to wskazywało na dwoistość, w której to, co polityczne i wspólne miało charakter nadrzędny wobec tego, co indywidualne. Racja stanu, którą można też określić jako interes państwa, była z założenia wspólna dla wszystkich obywateli, choć interesy indywidualnych osób mogły się od siebie różnić.

Samo pojęcie racji stanu jest bardzo stare, choć dopiero w nowożytności uzyskało właściwą formę i związaną z nim treść. Wprawdzie było używane już w starożytnym Rzymie (łac. *ratio status*) i wiązało się z uznaniem dobra, interesu oraz potrzeb całego państwa za wartość nadrzędną, która określała działania zarówno władz, jak i obywateli, jednak upowszechniło się w naukach prawnych i polityce dopiero w epoce odrodzenia². Za twórcę nowożytnej koncepcji racji stanu został uznany Niccolò Machiavelli,

² Za najważniejszą pracę poświęconą *arcana imperii* uchodzi *De arcanis rerum publicarum* Arnolda Clapmara (Bremen 1605).

choć pierwsze nowożytnie użycie tego terminu przypisuje się arcybiskupowi Giovanniemu della Casa³. Powszechnie uznano jednak, że wszelkie cechy związane z ideą racji stanu można odnaleźć już u Machiavellego, który wskazał też jej filozoficzne uzasadnienie oraz konsekwencje polityczne.

W kwestii tajnej polityki Machiavelli jest autorem kluczowym. Zakładając, że czerpał inspirację z klasycznej tradycji związanej z pojęciem *arcana imperii* (tajemnice władzy), można wyjaśnić, dlaczego pojęcie racji stanu przybrało u niego określoną formę i zostało nierozzerwalnie związane z tajemniczym wymiarem polityki⁴. Tajna polityka oznaczała bowiem działanie z poziomu państwa (*lo stato*), a więc poziomu, który był niedostępny dla zwykłych ludzi. W pojęciu *arcana imperii* zawierały się trzy cechy, które później zaczęły się odnosić do pojęcia racji stanu: (a) świętość i sakralny charakter władzy; (b) tworzenie fikcji (*simulacrum*), której celem było ukazanie władzy jako odległej i większej niż była w rzeczywistości oraz (c) rzadkość i wyjątkowość władzy, jej wyniesienie ponad egzystencjalny porządek obywatelski.

Samo pojęcie arkanów władzy można odnaleźć już w pismach Tacyta. Jego *Roczniki* (*Annales*) to wielkie dzieło historyczne w dwóch częściach. W części drugiej znajdujemy krótką charakterystykę rządów cesarza Augusta oraz analizę źródeł jego sukcesów. Metody, którymi się posługiwał, zostały tam określone mianem *arcana imperii* lub *arcana domus* (dosłownie: „tajemnice domu cesarskiego”). Starożytne *arcana*, jako środki zabezpieczające stabilność i legitymizację władzy, zawierały zbrodnie (takie jak mord polityczny), poufne rady przyjaciół (*consilia amicorum*) oraz użycie tajnych służb (*ministeria militans*)⁵. W ten sposób u zarania tradycji związanej z tajemnicą władzy *arcana imperii* wiązały zbrodnie polityczne ze zdobyciem i zachowaniem władzy.

³ Zob. A. Rzegocki, *Racja stanu a polska tradycja myślenia o polityce*, Ośrodek Myśli Politycznej, Kraków 2008, s. 36–39.

⁴ Taką tezę formułuje także Peter Donaldson w swej niezwykle interesującej pracy *Machiavelli and Mystery of the State*, Cambridge University Press, Cambridge 1992.

⁵ E. Horn, *Logics of Political Secrecy*, „Theory, Culture & Society” 2011, t. 28 (7–8), s. 107.

Język łaciński znał aż trzy terminy, które oznaczały tajemnicę: *misterium*, *arcanum* oraz *secretum*⁶. Termin *misterium* miał charakter ściśle religijny, *arcanum* oznaczało coś, co przynależało do dziedziny sztuki i pozostawało związane z efektywnym działaniem w określonym celu, przy czym nie było pobawione piętna religijnego, termin *secretum* zaś odwoływał się do porządku poznania i oznaczał wiedzę zakrytą przed innymi. To właśnie *arcana*, które odnosiły się do sztuki sprawowania władzy w jej wymiarze praktycznym, stały się źródłem pojęcia racji stanu.

Ernst Hartwig Kantorowicz w swym słynnym artykule *Mysteries of State: An Absolutist Concept and Its Late Mediaeval Origins* (Tajemnice państwa: koncepcja absolutystyczna i jej źródła późnośredniowieczne) sformułował mocną tezę, iż rzymska tradycja arkanów władzy została przejęta przez Kościół i ujęta w formę *arcana ecclesiae*. Następnie zaś została przeniesiona do zsekularyzowanej przestrzeni suwerennej władzy, aby zacząć oznaczać *arcana imperii*, a później – odniesioną do państwa – rację stanu⁷.

Wedle Kantorowicza tradycja arkanów władzy miała charakter ciągły, przenosiły ją kolejne instytucje władzy: kontynuujące imperialne tradycje Rzymu papieżstwo i cesarstwo, a ich wzajemne oddziaływanie miało charakter rywalizacji i wiązało się z pasmem wzajemnych zapożyczeń między zwaśnionymi stronami, co prowadziło do ich stopniowego upodabniania się: imperializacji Kościoła i eklezjalizacji państwa⁸. Efektem tej rywalizacji był, zdaniem Kantorowicza, nowożytny absolutyzm, czyli forma suwerennych rządów powstała w wyniku zwycięstwa władzy świeckiej, osiągnięta poprzez przejście od Kościoła wielu rozwiązań, które pozwoliły nowej formie politycznej na skuteczne zabezpieczenie się i uświęcanie. Tym samym hierarchiczny aparat Kościoła stał się wzorem dla monarchii absolutnej i racjonalnej. W rezultacie trwającego

⁶ *Ibidem*, s. 105.

⁷ E.H. Kantorowicz, *Mysteries of State: An Absolutist Concept and Its Late Mediaeval Origins*, „The Harvard Theological Review” 1955, t. 48, nr 1, s. 90.

⁸ E.H. Kantorowicz, *Dwa ciała króla. Studium ze średniowiecznej teologii politycznej*, tłum. M. Michalski, A. Krawiec, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

przez całe średniowiecze procesu osmozy między sferami kościelną i cesarską nowoczesne formy polityczne nabrały charakteru „duchowo-świeckich hybryd”⁹.

Władca stał się źródłem prawa stojącym ponad wszelkim prawem. Uznano, że ma on dwa ciała: jedno – formalne, korporacyjne, państwowe, drugie – osobowe. W ten sposób odróżniono urząd władcy od jego osoby. Polityczne metafory, tytuły, insygnia czy rytuały, traktowane zazwyczaj jako zewnętrzna szata panowania, w świetle analiz Kantorowicza jawiły się jako czynnik aktywnego jej współtworzenia. Podobne znaczenie miał swoisty transfer pojęcia *arcana imperii*. Królewski papizm zasadzał się bowiem na utwierdzonym poprzez prawo przekonaniu, że władza stanowiła swoiste misterium, którego głównym kapłanem był wyniesiony ponad ziemską rzeczywistość kapłan – władca, a działania podejmowane w jego imieniu przez urzędników zyskały wymiar państwowej tajemnicy¹⁰.

Sakralizacja, tworzenie fikcji i wyniesienie władzy

W renesansie powróciło zainteresowanie przekazywaną od antyku sekretną tradycją. Rozważania nad arkanami władzy podjął między innymi Niccolò Machiavelli (1469–1527). Jego dzieła można zaliczyć do tej tradycji nie tylko ze względu na treść głoszonych poglądów, ale także formę ich przekazu. Tekst *Księcia* został bowiem oddany Medyceuszom w rękopisie i w takiej formie był dostępny przez blisko dwie dekady, zanim został opublikowany w 1432 roku, pięć lat po śmierci Machiavellego. Nie wiadomo przy tym, czy sam autor życzył sobie publikacji, czy też jego dzieło miało pozostać niejawnym podręcznikiem sprawowania władzy¹¹.

⁹ E.H. Kantorowicz, *Mysteries...*, s. 65.

¹⁰ *Ibidem*, s. 72.

¹¹ Zob. P. Donaldson, *Machiavelli and Mystery...*, s. 39.

Forma *Księcia* nawiązywała do osobistych rad udzielanych władcy, do czego upoważniała Machiavellego jego własna znajomość rzeczy, uzyskana, jak stwierdził, „długim doświadczeniem w sprawach nowożytnych i ciągłym rozczytywaniem się w starożytnych”¹². Cechy przypisywane sekretnym *arcanom imperii* można było odnaleźć także w prezentowanym przez Machiavellego pojęciu władzy. Świętość władzy polegała w ujęciu autora *Księcia* na tym, że zakładając nowe księstwo, władca powinien działać jak uzbrojony prorok, ponadto jego działanie było stwarzaniem, a właściwie wytwarzaniem rzeczywistości, która wcześniej nie istniała. Władca działał tu niczym demiurg i stwórca, powoływał do istnienia, przekształcał i zmieniał rzeczywistość polityczną, nadając jej piętno własnej wielkości.

Wzorem dla księcia stał się uzbrojony prorok, który uzyskał nowe księstwo dzięki własnej sile i męstwu. Machiavelli przywołał tu wyobrażenie proroków, którzy głosili nauki religijne, posiadali świętą wiedzę i realizowali cel sakralny. Co jednak istotne, podkreślał, że powinni przy tym posiadać również siłę zbrojną: „[...] wszyscy uzbrojeni prorocy zwyciężają, a bezbronni padają, czego przyczyną oprócz powyższych rzeczy [zależności od innych – AN] jest i ta, że natura ludów jest zmienna, łatwo ich o czymś przekonać, lecz trudno umocnić w tym przekonaniu. Trzeba więc urządzić się w ten sposób, aby gdy wierzyć przestaną, wlać im wiarę przemocą. Mojżesz, Cyrus, Tezeusz i Romulus nie zdołaliby na czas dłuższy zyskać posłuchu dla swoich ustaw, gdyby byli bezbronni [...]”¹³.

Sakralny charakter władzy przejawiał się również w ten sposób, że władca modyfikował i zmieniał rzeczywistość, miał zdolność jej kształtowania i formowania. Jego wola stawała się realną siłą, odciskającą piętno w świecie, niejako cudem wkraczającą w zwykły bieg rzeczy. Machiavelli uznał, że zasadą polityki jest przekształcanie istniejącej rzeczywistości zgodnie z wolą polityka. Z horyzontu

¹² N. Machiavelli, *Książę*, przeł. Cz. Nanke, Wydawnictwo Alfa, Warszawa 1993, s. 5.

¹³ *Ibidem*, s. 24.

jego rozważań zniknęły idee piękna, dobra i prawdy, które, będąc wzorcem wspólnoty politycznej, miały określać również samo działanie polityków. Miejsce tych idei zajęły wola księcia oraz zmiana jako zasada polityki. Jego działanie odtąd nie musiało być cnotliwe, powinno natomiast być skuteczne oraz głęboko przekształcać rzeczywistość.

Wola księcia miała z definicji charakter niezależny od akceptacji tych, których dotyczyła. Także dużo późniejszy od Machiavellego teoretyk i filozof prawa, Carl Schmitt, wywodził pojęcie racji stanu z *arcana imperii* i wskazywał, że wznosiło się ono ponad podział na prawo i wolę¹⁴. Jedyne suweren mógł określić to, co byłoby korzystne dla państwa, rozumianego jako całość, tylko on mógł się kierować racją stanu, wyznaczając zewnętrzne ramy bezpieczeństwa i dobra państwa oraz ramy wewnętrzne, w których konflikt nie zagrażał wybuchem pierwotnej walki i upadkiem państwa¹⁵.

Tworzenie fikcji władzy polegało w ujęciu Machiavellego na tym, że interes państwa wymagał stwarzania wrażenia na poddanych. Władza powinna tworzyć iluzję wyniesienia i niedostępności, wielkości oraz szczególnego charakteru. Przybierało to formę podwójnych zasad: jedne z nich dotyczyły tego, w jaki sposób władza powinna się jawić, drugie zaś – tego, w jaki sposób powinna realnie działać. To swoiste *theatrum* polegało na udawaniu (*simulacrum*), tworzeniu iluzji oraz fikcji politycznej. Symulakra to dekoracyjne zwyczaje, które tworzyły pozory wolności po to, aby uspokoić lud. Machiavelli przekonywał przy tym, że polityka, tak jak każda inna sztuka, miała swoje arkana. W ich ramach stosowano określone fortele po to, aby osiągnąć wyznaczony cel. W państwie konieczne zaś były pozory wolności. Służyły one zaspokojeniu żądań ludu i wiązały się z iluzją wolności indywidualnej. Należały do nich wolność słowa i prasy, które, tworząc przestrzeń wymiany opinii, stwarzały iluzję wpływu na działania władzy.

¹⁴ C. Schmitt, *Dyktatura. Od źródeł nowożytnej idei suwerenności do proletariackiej walki klas*, tłum. K. Wudarska, Fundacja Augusta hr. Cieszkowskiego, Warszawa 2016, s. 33.

¹⁵ *Ibidem*, s. 43–44.

Do iluzji wytwarzanych przez władzę należeć odtąd miała także jej sakralizacja. Wedle Machiavellego książę nie musiał być religijny, powinien jednak sprawiać takie wrażenie. Władca w istocie realizował swą wolę, odciskał piętno na rzeczywistości, ale czynił to powołując się na religię. Należało przestrzegać zasad religijnych, jeśli rozum wymagał tego samego, jeżeli zaś wymagania rozumu różniły się od tego rodzaju zasad, należało podążać za rozumem, podtrzymując jednak iluzje religijności.

Polityka, wedle Machiavellego, powinna być przy tym rozpatrywana jako możliwe fakty, *verità effettuale* (prawda „efektywna”). Była to wiedza, która odwoływała się do tego, co książę musiał czynić, aby utrzymać się przy władzy. W rozdziale XV *Księcia* Machiavelli wyraźnie wskazał, że należy przede wszystkim odnosić się do „prawdy”, a nie do utopii politycznych czy wizji dobrego życia: „Pomijając przeto to wszystko, co odnośnie do księcia powstało tylko w wyobraźni, i mając na uwadze wyłącznie to, co jest prawdziwe, powiem, że [...] książę musi być tylko na tyle rozumny, aby unikać hańby takich tylko wad, które by pozbawić go mogły panowania, a innych, które mu w tym nie grożą, wystrzegać się o tyle, o ile jest to możliwe; lecz jeśli to nie jest możliwe, nie potrzebuje zbytnio niepokoić się nimi”¹⁶.

Książę, w razie potrzeby – której źródłem stała się racja stanu – mógł kłamać i dokonywać aktów przemocy. Ważne, aby wszelkie działania zgodne z zasadami uznawanymi przez lud, a także te sprzeczne z nimi, wzmacniały władzę. Jediną osobą kompetentną do oceny sytuacji pozostawał sam książę. Takim wstępem Machiavelli poprzedził rozdziały XV–XXIII *Księcia* wypełnione konkretnymi wskazówkami dotyczącymi cnót i wad, a właściwie zachowań, za które zwykło się ludzi chwalić i ganić. Zestawiając je, Florentczyk ukazał wymiar efektywnego działania, skrytego pod teatralną maską cnoty. Jednym z arkanów stała się umiejętność prezentacji publicznej połączona z cnotą hipokryzji, podczas gdy

¹⁶ N. Machiavelli, *Książę*, s. 60–61.

właściwe działania władcy musiały pozostać zakryte, co wynikało z samej zasady władzy. W ten sposób Machiavelli zrezygnował z odniesienia metafizycznego, zachowując odniesienie jedynie do opinii, które ta władza wytwarzała. Interes władcy został przy tym utożsamiony z interesem całej wspólnoty politycznej.

Kolejnym elementem, który wiązał koncepcję Machiavellego z tradycją arkanów władzy było, oprócz sakralizacji i hipokryzji władzy, jej wyniesienie. Wyjątkowość polegała na tym, że książę działał niejako z innego poziomu ontologicznego – działał w imieniu całości wspólnoty politycznej, widział więcej i miał wiedzę niedostępną dla obywateli. Owo ontologiczne wyniesienie owocowało tym, że władca, podobnie jak poddani, miał wolę, ale jego wola stawała się prawem. Władca został przy tym usytuowany ponad prawem. Tworzył prawo, ale nie musiał się sam do niego stosować. W ten sposób racja stanu stała się zabezpieczeniem zachowania państwa, stanowiła sferę, w której znajdujący się ponad prawem książę mógł działać w sposób dyskretny i dyskrecjonalny.

Dyskrecja oznaczała umiejętność milczenia w kwestiach dotyczących rzeczywistego działania władzy, które zostały objęte tajemnicą przekazywaną jedynie między tymi, którzy rzeczywiście rządzą. Dyskrecjonalność wyznaczała obszar pozostawiony do swobodnego uznania, nieokreślony prawem, *à discretion*, poufny. Ponieważ państwo stanowiło warunek działania prawa, zabezpieczenie istnienia państwa stało się ważniejsze od samego prawa i pozwalało na niestosowanie się ani do zasad, ani do prawa. W ten sposób Machiavelli uchwycił egzystencjalny element w pojęciu racji stanu – zabezpieczała ona istnienie zbiorowości rozumianej jako całość. Thomas Hobbes skorygował naukę Machiavellego w ten sposób, że uznał, iż władzę powinny stworzyć same jednostki kierujące się instynktem samozachowawczym. Dzięki temu zostałyby utworzone istota wyższego rzędu – państwo rozumiane jako całość, również mogące się kierować interesem, który metaforycznie można byłoby nazwać instynktem samozachowawczym. W ten sposób kształtowała się podwójna ontologia, w której państwo zaczęło występować jako

podmiot należący do innego porządku niż jego obywatele. Porządek ten był przy tym wyższy i warunkował trwanie samych obywateli, a zatem jego trwanie leżało w ich najgłębiej pojętym interesie.

Nowożytna teoria państwa

Nowożytna teoria państwa kształtowała się w duchu republikańskim, występując – niekiedy wprost – przeciw suwerennej władzy monarchy, wskazując – czasem pośrednio – na pochodzenie władzy od ludu. Wspólnota polityczna, pojęta jako całość, musiała w tym ujęciu mieć zdolność do wyznaczania swoich reprezentantów. Byli oni traktowani nie jak władcy, ale jak osoby, których zadaniem pozostawało stosowanie sprawiedliwego prawa we wspólnocie¹⁷. Nie znosiło to jednak owego podwójnego statusu ontologicznego, na który wskazywała koncepcja Machiavellego. Na jednym poziomie bowiem działali podporządkowani prawu obywatele, na innym – stosująca prawo władza, co pozwoliło utrwalić pojęcie racji stanu, które odnosiło się do państwa.

Paradoksalnie zatem – z perspektywy idei racji stanu oraz związanej z nim tajnej polityki – nie miało większego znaczenia to, czy racja stanu towarzyszyła jednoosobowej władzy, której bronili Niccolò Machiavelli oraz Thomas Hobbes, czy oznaczała interes republiki, w której władzę w zasadzie sprawował lud. Także w republikańskiej teorii państwa doszło do przejścia idei racji stanu, która stała się uzasadnieniem państwowej tajemnicy. Ogólna argumentacja przemawiająca za takim porządkiem odwoływała się do podwójnego statusu jednostek: raz ujmowanych jako obywatele, innym razem – jako korporacyjne ciała zbiorowe. Można ją przedstawić następująco: celem republiki było wspólne dobro obywateli, ale mogło ono być realizowane jedynie na poziomie całej wspólnoty politycznej,

¹⁷ Q. Skinner, *The State*, w: *Political Innovation and Conceptual Change*, red. T. Ball, J. Farr, R.L. Hanson, Cambridge University Press, Cambridge 1989, przedruk w: *Contemporary Political Philosophy. An Anthology*, red. R.E. Goodin, Ph. Pettit, Blackwell Publishers, Oxford 1997, s. 10.

która przybrała zinstytucjonalizowaną formę państwa. To wspólne dobro obywateli mogło wchodzić w konflikt z interesami jednostek tworzących wspólnotę polityczną, ponadto wymagało swoistej wiedzy, która była dostępna jedynie funkcjonariuszom państwa.

Władze były postrzegane jako wybierane, podporządkowane prawu oraz instytucjom. Ich celem było realizowanie wspólnego dobra – pokoju i szczęścia obywateli. Tak pojawiła się koncepcja władzy ucieleśnionej w prawach oraz instytucjach, które reprezentowały całość polityczną. Instytucje te wymagały jednak osób działających w imieniu politycznej całości. W ten sposób myśl republikańska doszła do klasycznego dla pojęcia państwa rozdziału między instytucjami władzy a tymi, którzy tę władzę sprawowali¹⁸.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że myśliciele republikańscy winni byli z głęboką nieufnością odnosić się do tego, co tajne. Tak też w istocie było, ale z pewnym zastrzeżeniem. Samo zestawienie terminów „tajność” i „republika” ukazywało bowiem sprzeczność. Termin „republika” wywodził się z tradycji klasycznej, w której *res publica* była rzeczą publiczną na mocy samego pojęcia. Najważniejszą cechą rzymskiej republiki było to, że władzę sprawował lud (*populus*) i była ona co do zasady jawna¹⁹. To połączenie przestrzeni publicznej z ideą władzy sprawowanej przez lud stało się podstawą także nowożytnej koncepcji republiki.

Nowożytność przyniosła jednak pewną modyfikację związaną z koncepcją suwerenności władzy. O ile bowiem to, co tajne było definicyjnie wykluczone z republiki, o tyle poprzez koncepcję suwerenności wkroczył wymiar państwa rozumianego jako całość, które, działając w takich sferach jak na przykład dyplomacja czy wojna, posługiwało się wiedzą niedostępną zwykłym obywatelom. W ten sposób w porządku władzy – nawet tej republikańskiej – pojawiły się dwa niejako ontologiczne poziomy: wewnętrzny (obywatelski),

¹⁸ *Ibidem*, s. 13.

¹⁹ Taką definicję republiki sformułował Marek Tulliusz Cyncero, pisząc, iż „państwo (*res publica*) jest to rzecz ludu (*res populi*)”. Marcus Tullius Cicero, *O państwie; O prawach; O powinnościach; O cnotach*, tłum. W. Kornatowski, w: *idem, Pisma filozoficzne*, t. 2, ks. 1, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Kraków 1960, s. 44.

w którym z definicji wszystko pozostawało jawne, oraz państwowy, który kierował się racją stanu. Uzasadniała ona tajność rozumianą jako zasada władzy, nawet tej nazywanej republikańską i sprawowanej przez przedstawicieli ludu.

Nie ma tu miejsca na szerszą rekonstrukcję pochodzenia pojęcia państwa czy idei reprezentacji, ale w związku z tym, że lud przestał sprawować władzę bezpośrednio, a zaczęli ją sprawować jego przedstawiciele, tam, gdzie pojawiała się państwo jako całość, pojawiała się także sfera tego, co było z jawności wyłączone. Z tej dwoistości wynikał postulat zachowania niejawności w dyplomacji oraz w sferze militarnej. Niezwykle znamienne pod tym względem są rozważania filozofa najbardziej chyba kojarzonego z nowożytną republikańską teorią państwa, mianowicie Immanuela Kanta. Otóż Kant, przyjmując konieczność zachowania jawności, wskazał na konieczny związek między ideą republiki i jawnością prawa²⁰. Aby rozporządzenie stało się prawem, musiało zostać opublikowane. Każda maksyma wymagała publikacji, gdyż tylko prawo zgodne w wymaganiami moralności mogło zostać przyjęte i zaakceptowane. Nie przekreślało to jednak podwójnego statusu państwa, które wprawdzie musiało zachować jawność (rozumianą wewnętrznie jako jawność prawa, zewnątrz zaś – jako jawność umów międzynarodowych), ale pozostało działającym podmiotem.

Sprzeczność, w opinii Kanta, stanowiłby tajny artykuł w dokumentach prawa publicznego. Jednocześnie jednak można było odnieść do władzy ideę prywatności. Tak jak prywatność zabezpieczała jednostkę przed nadmierną ingerencją ze strony innych, tak w odniesieniu do władzy działanie państwa wymagało pewnej sfery wyłączonej z jawności. W każdym razie Kant, przenosząc rozważania dotyczące prawa na poziom międzynarodowy, podkreślał jego podwójny wymiar: indywidualny oraz państwowy, co rodziło pytanie o zakres swoistej dyskrecjonalności państwa wobec własnych obywateli oraz innych państw.

²⁰ I. Kant, *Projekt wieczystego pokoju. W 200-lecie wydania pracy Kanta*, red. J. Garewicz, B. Markiewicz, Polskie Towarzystwo Filozoficzne, Warszawa 1995.

Ten dyskrejonalny poziom, w nieco żartobliwej formie, Kant ujawnił wprost w II *Artykule sekretnym do wiecznego pokoju*. Otóż sam Kant, najpierw zauważając wewnętrzną sprzeczność tajnego artykułu, wskazał, że władcy powinni jednak posiadać sekretnych doradców. Mieli nimi zostać filozofowie. Artykuł powinien pozostać tajny, gdyż „Jest to rzecz unizająca powagę prawodawczą jakiego narodu, któremu naturalnie przypisywać trzeba najwyższą mądrość, szukać światła i prawideł, których by się trzymać należało w stosunkach z inszemi narodami, a szukać u filozofów, swoich poddanych. Tymczasem potrzebną jest rzeczą ich się radzić”²¹. Ma się rozumieć, należy się radzić filozofów tajnie, a to ze względu na rację stanu, a więc interes wspólnoty politycznej ujmowanej jako całość.

Niezależnie jednak od źródeł – czy były to pisma zwolenników suwerennej władzy, jak Machiavelli i Hobbes, czy teoretyków państwa prawa, jak Kant – w nowożytną teorię państwa zostało wpisane pojęcie racji stanu, które uzasadniało konieczność zachowania tajemnicy państwowej obowiązującej w relacjach między państwami. Dotyczyła ona obywateli o tyle, o ile działali w imieniu państwa. Ten rodzaj tajemnicy odnosił się do pojęcia racji stanu, które oznaczało zarządzanie państwem jako całością oraz nakazywało troskę o bezpieczeństwo obywateli w wymiarze zarówno zewnętrznym, jak i wewnętrznym. Racja stanu obejmowała swym zakresem także integralność terytorialną oraz rozwój społeczny. Działania niejawne były prowadzone w takich sferach jak wywiad i kontrwywiad, niektóre obszary dyplomacji oraz kwestie dotyczące wojska.

Zmierzch tajnej polityki

W ostatnich latach staliśmy się świadkami stopniowego zanikania tajności. Jawność wykroczyła poza jawność aktów woli (umów międzynarodowych) bądź aktów prawa, a zaczęła obejmować w zasadzie całą sferę polityki. W wymiarze wewnętrznym postulat jaw-

²¹ *Ibidem*, s. 33b.

ności pokrył się z normatywną koncepcją demokracji deliberatywnej, w której głosy biorące udział w dyskusji nie tylko powinny zostać ujawnione, ale należy brać pod uwagę także ich moc i siłę oddziaływania²². Ideałowi polityki deliberatywnej towarzyszyło zawężanie obszaru tajemnicy państwowej. Wyrażało się to między innymi konstytucyjnym prawem do jawności.

W XX wieku prawo do jawności przybrało formę prawa do informacji, które zaczęło być przywoływane w regulacjach prawnych na całym świecie. Lata dziewięćdziesiąte przyniosły rozwój prawa do informacji w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku prawo do informacji wprowadzono w rozdziale II (*Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*). Jawność uzyskała w ten sposób konstytucyjną ochronę. Artykuł 61 Konstytucji głosi, iż „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”.

Na zanik tajnej polityki złożyło się bardzo wiele elementów, między innymi zmiany technologiczne, nowe regulacje prawne oraz ograniczenie sfery prywatnej. Zmiany technologiczne (powszechna łączność telefoniczna, dostępność informacji w Internecie czy drony skanujące powierzchnię globu) przyczyniły się do zanikania obszarów wiedzy, którą można ukryć przed nieupoważnionymi. Zmiany prawne spowodowały nowy typ ochrony: nie przez utajnienie, ale przeciwnie – poprzez upublicznienie. Ograniczenie sfery

²² Demokracja deliberatywna jest normatywnym modelem ustrojowym proponowanym między innymi przez Jürgena Habermasa. Zakłada ona udział obywateli w procesie stanowienia prawa poprzez wnoszenie problemów, które zdaniem obywateli powinny zostać opracowane prawnie oraz poprzez uwzględnienie w procesie stanowienia prawa głosu wszystkich stron, których będą dotyczyły efekty legislacji. Por. np. J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

prywatnej wpłynęło na żądanie ograniczenia także dyskrecjonalnej aktywności państwa. Wszystko to przyczyniło się do ograniczenia tajnej polityki. Niejasny pozostaje jedynie związek tego procesu z dotychczasową teorią państwa.

Postęp technologiczny znacznie ograniczył tajność w relacjach międzypaństwowych. Wiązało się to z masową obecnością kamer, rejestratorów dźwięku, dyktafonów, różnego rodzaju monitoringu. Mapy satelitarne pozwoliły na oglądanie zdjęć satelitarnych dostarczonych przez kilku niezależnych operatorów internetowych, panoramiczne fotografie widoków ulic (*street view*) umożliwiły wirtualne wycieczki po wielu miejscach na świecie. Zmianom technologicznym zawdzięczamy także rosnące znaczenie przecieków informacji niejawnych. Charakterystyczny dla tego zjawiska był przeciek na portalu WikiLeaks z 2010 roku. Upubliczniono wówczas informacje na temat tajnych więzień, zarówno w Guantanamo, jak i w Polsce. Okazało się, że poza obszarem Stanów Zjednoczonych, na dzierżawionym przez nie terytorium Kuby, a także w polskich Starych Kiejkutach, powstały tajne więzienia amerykańskich służb. Celem utworzenia tych więzień było uzyskanie od więźniów, za pomocą nielegalnych metod, informacji, które można byłoby wykorzystać w legalnym procesie. Przetrzymanywanych izolowano także dlatego, żeby informacje o sposobach pozyskiwania informacji nie wydostały się do przestrzeni publicznej. Przeciek WikiLeaks spowodował, że sprawa przestała być tajna, co spowodowało burzliwą debatę publiczną oraz proces przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka²³.

Okazało się, że przestrzeń tajności wymagała władzy, która nad nią panuje. Władza z kolei powinna dysponować środkami ochrony przed ujawnianiem tajnych informacji. Widocznym emblematem przestrzeni tajności była przepustka umożliwiająca wstęp do tajnej kancelarii, w której znajdowały się dokumenty, których

²³ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie tajnych więzień amerykańskiej Centralnej Agencji Wywiadowczej (Central Intelligence Agency, CIA) w Polsce zapadł 24 lipca 2014 roku. Sędziowie uznali, że Polska wiedziała o celach i specyfice działań CIA na swoim terytorium i współpracowała z Amerykanami w ich nielegalnych działaniach. Skarżący, Palestyńczyk Abu Zubajda i Saudyjczyk Abd al-Rahim al-Nashiri, mieli otrzymać od polskiego rządu odszkodowanie w wysokości po 100 tys. euro.

nie wolno było wynosić. W ten sposób następowała segregacja osób na mające dostęp do tajemnicy oraz te, które żyły wyłącznie w przestrzeni jawnej. Kategoryzacja ta znajdowała widoczny przejaw w certyfikacji dostępu do informacji. Zmiany technologiczne spowodowały jednak stopniowe kurczenie się tajnych przestrzeni oraz techniczną łatwość upublicznienia wszelkiej wiedzy. Ponadto środki techniczne, którymi wcześniej dysponowały jedynie państwa, zostały niejako przejęte przez obywateli, którzy zaczęli się posługiwać urządzeniami podsłuchowymi, kamerami oraz dronami.

Zanikowi tajemnicy towarzyszyły także zmiany prawne mające na celu nowy typ ochrony wiedzy poprzez jej licencjonowanie. Licencja chroniła wyłączność poprzez upublicznienie, określała warunki korzystania z utworu (w przypadku praw autorskich), znaku handlowego (w przypadku towarów) lub patentu (w przypadku wynalazków). Był to nowy prawny typ ochrony, wiązał się bowiem z upublicznieniem oraz przyznaniem konkretnemu podmiotowi prawa do podejmowania decyzji w kwestii wykorzystania dobra chronionego licencją.

Oprócz zmian technologicznych i ochrony poprzez licencjonowanie ograniczona została również sfera prywatna. Sami obywatele zaczęli udostępniać w mediach społecznościowych informacje na temat swojego życia prywatnego. Prywatne życie osób publicznych stało się istotnym elementem kultury masowej. Związane z globalizacją oraz rozwojem nowych technologii kurczenie się prywatności spotęgowały takie zjawiska jak terroryzm, który z kolei uzasadnił dalsze ograniczanie prywatności przez państwa²⁴. Niczym rewers – zaowocowało to żądaniem upublicznienia polityki prowadzonej przez państwo. Pozbawieni prywatności obywatele zanegowali prawo do dyskrecjonalnego działania władzy.

Zmianom tym towarzyszyła coraz szersza realizacja postulatu przejrzystości w odniesieniu do sfery politycznej. W Polsce swoją stałą instytucjonalizacją zasady jawności w życiu publicznym stały

²⁴ A. Dylus, *Aksjologiczne podstawy jawności i jej ograniczenia. Perspektywa etyki politycznej*, w: *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, t. 2: *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 44.

się oświadczenia lustracyjne i majątkowe²⁵. Te ostatnie czyniły jawnym stan majątkowy, co wiązało się z nakazem traktowania służby publicznej jako jedyne źródła utrzymania. Kolejne ustawy dążyły do uregulowania jawności działalności lobbingowej. Zasada jawności dotyczyła także w coraz szerszym zakresie działania administracji publicznej. Upowszechniło się przekonanie, że przejrzystość finansowa jest prawem obywateli, ponieważ ich podatki tworzą potencjał finansowy urzędów publicznych²⁶. Przejrzystość uznano także za najważniejsze zabezpieczenie przed korupcją.

Tajna polityka kurczyła się zatem coraz bardziej. Obywatele sięgnęli po wiedzę dostępną dotąd jedynie nielicznym, a seriale typu *House of Cards*²⁷ ukazały polityków posługujących się hipokryzją jako narzędziem panowania. Przecieki informacji, taśmy zawierające podsłuchy rozmów, fotografie robione z ukrycia wywoływały publiczne debaty i doprowadzały do wielu przemian politycznych. Tajemnica, która mogła dotąd budzić pewne wątpliwości na poziomie teoretycznym czy filozoficznym, zaczęła być szeroko kwestionowana w wymiarze praktycznym. Wzmocniło to znacznie wątpliwości podnoszone przez samych obywateli, którzy zwrócili się przeciw władzy, domagając się całkowitej jawności życia politycznego. Powrócił postulat Kanta, aby wszelkie rozwiązania dotyczące obywateli były formułowane w trakcie publicznej debaty i poddane obywatelskiej kontroli. Z coraz większą nieufnością podchodzono do rozwiązań eksperckich, zakulisowych, dyskrecjonalnych. Wywołało to także szersze ruchy społeczne skierowane przeciw elitom politycznym. Tajemnica została zatem nadwątlona w wymiarze normatywnym, a pojęcie racji stanu uznano za narzędzie dominacji władzy nad obywatelami.

Trudno stwierdzić, czy zanik tajemnicy będzie oznaczał odejście od sprawczej mocy władzy, porzucenie hipokryzji, czy też wyjątko-

²⁵ *Ibidem*, s. 25.

²⁶ *Ibidem*, s. 29.

²⁷ *House of Cards* – amerykański serial z gatunku dramatu politycznego. Bohaterowie odsłaniają w nim makiaweliczne aspekty polityki, za wszelką cenę dążą do postawionych sobie celów i sprawnie posługują się hipokryzją. Pierwsze odcinki serialu zrealizowano w 2013 roku na podstawie powieści Marka Dobbessa pod tym samym tytułem.

wego charakteru działań podejmowanych z poziomu państwa rozumianego jako całość. Dyskusja nad samym pojęciem racji stanu staje się jednak nieunikniona. Publiczne uzasadnienie racji stanu oraz konkretnych rozwiązań i celów politycznych mogłoby, jak się wydaje, powstrzymać podejrzenia karmione kolejnymi przeciekami tajnych informacji. Nie chodzi przy tym o rezygnację z tajności jako zasady, ale o prowadzenie równoległej dyskusji w przestrzeni publicznej na temat tego, co łączy ludzi jako obywateli określonego państwa. W ten sposób odbiorcy informacji uzyskują możliwość oceny tego, co potencjalnie może zostać ujawnione. Powinni bowiem znać racje przemawiające za konkretnymi rozwiązaniami związanymi z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym bądź przeciw nim. Tylko bowiem upublicznienie debaty może się stać źródłem „immunologicznej” ochrony przed kolejnymi przeciekami.

The end of secret politics?

The modern definition of the state refers to the notion of sovereignty and to the related notion of the national interest, which is accompanied by secret politics. Niccolò Machiavelli was the first thinker to advocate for the primacy of the national interest. He drew inspiration from the classic concept of *arcana imperii* (secrets of state) and his writings can be used to explain why the concept of the national interest has taken on a modern form and is inextricably linked to the mysterious dimension of politics. Machiavelli pointed out that power is accompanied by enforcement power and indescribable hypocrisy, and actions taken at the state level (*lo stato*) are unique and require protection. However, we now witness the disappearance of the mysterious dimension of politics. Information leaks, tape recordings, eavesdropping and candid photos cause public debates and lead to numerous political changes. In this situation, the concept of the national interest must be discussed again. The public justification for the national interest and concrete political solutions and goals implemented by the state could reduce citizens' suspicion, which is fed on further leaks.

Keywords: secrecy, public sphere, *arcana imperii*, national interest, information leaks, right to information, Niccolò Machiavelli.