

Dorota Mokrosińska

Tajna polityka – próba uzasadnienia*

W niniejszym tekście podejmę próbę odpowiedzi na pytanie: czy da się uzasadnić istnienie tajnej polityki w państwach demokratycznych? A ujmując rzecz inaczej: czy możliwe jest demokratyczne przyzwolenie na niejawnosc w sprawowaniu władzy? W prowadzonych rozważaniach skupię się na demokracji przedstawicielskiej. Zakładam, że rządy reprezentatywne mają legitymizację demokratyczną. W tym kontekście moje pytanie brzmi: czy owa legitymizacja dotyczy także działań niejawnych, takich jak tajne programy wywiadowcze, niejawne operacje wojskowe, poufne rozmowy dyplomatyczne lub negocjacje polityczne za zamkniętymi drzwiami?

Problem demokratycznej legitymizacji tajnej polityki bywa rzadko podejmowany we współczesnej filozofii polityki. Argumenty, które się wtedy pojawiają, nie odwołują się do teorii demokracji lub nawiązują do niej w sposób negatywny, a więc przeciwstawiając demokrację niejawnosci. Uznając jawność życia politycznego za fundamentalną zasadę rządów demokratycznych, bronią

Dorota Mokrosińska – doktor filozofii (Uniwersytet Amsterdamski), adiunkt w Instytucie Filozofii i dyrektor programowy Center for Political Philosophy na Uniwersytecie w Lejdzie (Holandia). Specjalizuje się w filozofii polityki, a obszar jej szczególnych zainteresowań obejmuje zagadnienia teorii demokracji, prywatności, politycznej legitymacji władzy, obowiązku politycznego oraz jawności i tajności w demokracji.

* This project has received funding from the European Research Council (ERC) under the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement ERC Stg GA 639021 (PI: Dr. Dorota Mokrosinska).

niejawności jako swego rodzaju wyjątku – tajna polityka jest postrzegana jako zawieszenie demokratycznych rządów w obliczu praktycznej konieczności. W taki sposób, na przykład, niejawności broni się w przypadku programów wojskowych lub wywiadowczych; nie ma bowiem możliwości, by ujawniając informacje wojskowe i wywiadowcze obywatelom, nie ujawnić ich jednocześnie wrogom, a co za tym idzie – niejawność jest konieczna dla bezpieczeństwa narodowego.

Niechęć do rozważań nad demokratyczną legitymacją tajnej polityki ma dwa źródła. Po pierwsze, przeważa opinia, że niejawnym działaniom władzy brakuje społecznego *uprawomocnienia*. Po drugie, w przekonaniu wielu teoretyków demokracji tajna polityka jest pozbawiona *demokratycznego* wymiaru. W pierwszym przypadku problem jest formułowany następująco: w demokracji decyzje polityczne są prawomocne jedynie wówczas, gdy mają przyzwolenie obywateli¹. Z tego punktu widzenia niejawne użycie władzy nie może być prawomocne, ponieważ – jak się argumentuje – obywatele nie mogą dać przyzwolenia na coś, o czym nie wiedzą². Wątpliwości dotyczące *demokratycznego* charakteru niejawnego użycia władzy przyjmują dwojaką postać. Po pierwsze, sprawowanie *demokratycznej* władzy wymaga, aby obywatele mogli pociągnąć przedstawicieli władzy do odpowiedzialności za podejmowane decyzje i działania. W jaki jednak sposób można wymagać od swoich przedstawicieli wyjaśnień dotyczących niejawnych decyzji politycznych, skoro wiedza o nich jest obywatelom niedostępna? Pytanie to wiąże się z drugim problemem – mianowicie z tym, że niejawne użycie władzy utrudnia (lub wręcz uniemożliwia) proces kształtowania się opinii publicznej. Dla wielu „demokracja pozbawiona

¹ Zob. D. Thompson, *Political Ethics and Public Office*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1987, rozdz. 1; D. Estlund, *Democratic Authority: A Philosophical Framework*, Princeton University Press, Princeton, NJ 2008, s. 65; A. Volmert, *The Puzzle of Democratic Authorization*, „Political Studies” 2012, nr 60, s. 287.

² Zob. D. Thompson, *Democratic Secrecy: The Dilemma of Accountability*, „Political Science Quarterly” 1999, nr 114, s. 182; Ch. Kutz, *Secret Law and the Value of Publicity*, „Ratio Juris” 2009, nr 22, s. 197–217.

opinii publicznej jest sprzecznością samą w sobie”³. Nie sposób jednak ustosunkować się do polityki władzy w sytuacji, gdy brakuje nam wiedzy o działaniach, które mają podlegać opiniowaniu.

W niniejszym tekście przyjrę się bliżej każdemu z dwóch aspektów demokratycznych rządów. W pierwszej części skupię się na pojęciu prawomocności władzy demokratycznej i przeanalizuję rodzaje uprawnień, które są z nią związane⁴. W przeciwieństwie do zarzutów kwestionujących *prawomocny* charakter niejawnego użycia władzy będę twierdzić, że autorytet polityczny państwa demokratycznego obejmuje prawo do podejmowania działań niejawnych. Następnie zajmę się zarzutem kwestionującym *demokratyczny* charakter tajnej polityki. W ostatecznej konkluzji stwierdzę, że niejawność w sprawowaniu władzy, w określonych warunkach, może być uprawnioną formą demokratycznych rządów, a nie ich uzasadnionym „zawieszeniem” w obliczu praktycznej konieczności.

Autorytet władzy demokratycznej

Tajna polityka i demokracja wydają się dla wielu pojęciami sprzecznymi. Powszechnie twierdzi się, że w demokracji decyzje i działania władzy politycznej powinny być legitymizowane przez obywateli. W jaki jednak sposób obywatele mogą dać przyzwolenie na decyzje i działania władzy, skoro te decyzje i działania władza przed nimi ukrywa? Christopher Kutz twierdzi na przykład, że jeśli odmawia się obywatelom wiedzy o działaniach państwa „nie mogą oni [...] wyrazić zgody lub sprzeciwu wobec działań państwa”⁵. Nie znając istoty i kierunku działań podejmowanych przez pań-

³ H. Kelsen, *General Theory of Law and State*, Lawbook Exchange, Union, NJ 1999, s. 287–288.

⁴ Terminu „prawomocność władzy politycznej” będę używać wymiennie z terminem „autorytet władzy politycznej”. Oba terminy rozumiane są jako ekwiwalent terminu *political authority* w anglojęzycznej analitycznej filozofii polityki. Zob. J. Raz, *The Morality of Freedom*, Clarendon Press, Oxford 1986.

⁵ Ch. Kutz, *Secret Law and the Value of Publicity*, „Ratio Juris” 2009, nr 22, s. 214. Jeżeli nie zaznaczono inaczej, polskie tłumaczenia obcojęzycznych cytatów pochodzą ode mnie – DM.

stwo, obywatele nie mogą ich uprawomocnić. W rezultacie – tajna polityka „podważa prawo rządu do sprawowania władzy”⁶.

Poniżej będę twierdzić, że wiedza obywateli o działaniach państwa odgrywa mniejszą rolę w legitymizacji działań władzy niż zakłada Kutz. W konsekwencji można uznać, że tajna polityka ma przyzwolenie demokratyczne. Aby rozwinąć ten argument, muszę najpierw zrekonstruować pojęcie prawomocności władzy politycznej lub, innymi słowy, autorytetu politycznego (*political authority*).

Władza polityczna jest tradycyjnie definiowana poprzez swoje uprawnienie do stanowienia prawa, niezależnie od jego treści⁷. Takie rozumienie władzy politycznej ma długą tradycję w historii filozofii polityki. Jej początków możemy się doszukiwać już w Hobbesowym *Lewiatanie*. Thomas Hobbes definiuje w nim dyrektywy suwerennej władzy politycznej następująco: „Rozkaz jest tam, gdzie człowiek mówi: *uczyn to* albo: *nie czyn tego*, nie podając żadnej innej racji, poza swoją wolą”⁸. Hobbes łączy zatem autorytatywną moc dyrektyw suwerena nie z ich treścią, ale z jego wolą. Innymi słowy, oddziela wiążącą moc, jaką mają decyzje władzy politycznej od ich treści. Takie rozumienie autorytetu decyzji władzy politycznej znalazło silny oddźwięk w pracach Herberta Harta i Josepha Raza⁹. To właśnie Hart ukuł termin *content-independent authority*, aby wskazać, że wiążący charakter działań i decyzji władzy politycznej nie jest uzależniony od ich treści. Hart podkreśla, że decyzje władzy są wiążące nie ze względu na wartość moralną zaordynowanego działania bądź też jego pożądane konsekwencje. Ich wiążąca moc zasadza się na samym fakcie ich artykułowania. Jak to ujął Raz: „fakt, że ktoś posiadający autorytet tak powiedział”¹⁰, stanowi rację do działania dla ich adresatów.

⁶ *Ibidem*, s. 199.

⁷ J. Raz, *The Authority of Law*, Clarendon Press, Oxford 1979.

⁸ T. Hobbes, *Lewiatan, czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przeł. Cz. Znamierowski, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1954, s. 225.

⁹ H.L.A. Hart, *Essays on Bentham: Studies in Jurisprudence and Political Theory*, Clarendon Press, Oxford 1982, rozdz. 10; J. Raz, *The Authority...*, rozdz. 12.

¹⁰ J. Raz, *The Morality...*, s. 35.

Takie ujęcie wiążącej mocy decyzji władzy politycznej występuje w większości teorii dotyczących politycznego autorytetu władzy demokratycznej. Mimo że teorie te różnie opisują sposób, w jaki rządy państw demokratycznych nabywają tak rozumiane prawo do sprawowania władzy, to zgadzają się co do tego, iż prawo to jest główną cechą legitymizacji demokratycznego państwa¹¹. Jak pisze Thomas Christiano: „[...] demokratyczne zgromadzenie ma prawo zaordynować obywatelom, jak mają działać, a oni mają obowiązek [...] tych praw przestrzegać [...]”¹²; „Demokratycznie ustanowione prawa są wiążące niezależnie od treści”¹³; „Obywatele mają obowiązek ich przestrzegania nie ze względu na ich treść lub konsekwencje ich nieprzestrzegania, ale z uwagi na fakt, że mają one źródło w demokratycznym zgromadzeniu”¹⁴.

Na jakiej podstawie władza ma prawo do ordynowania działań obywateli lub, innymi słowy, co jest źródłem autorytetu, jaki ma władza dla obywateli? Wcześniejsi badacze polityki uznawali autorytet polityczny za naturalny, oparty na modelu autorytetu ojcowskiego, wywiedziony z autorytetu Boskiego lub usankcjonowany tradycją. Według badaczy współczesnych instytucje polityczne nie mają żadnych naturalnych roszczeń do władzy nad obywatelami. Jeśli państwo sprawuje władzę nad obywatelami, oznacza to, że obywatele sami decydują się mu podporządkować. Niektórzy, tak jak Thomas Christiano, łączą autorytet władzy z jej funkcją, to znaczy z arbitrażem i koordynacją. Argumentuje on, że w sytuacji pluralizmu i braku zgody dotyczącej rozumienia zasad sprawiedliwości koniecznością jest, byśmy zastąpili rozliczne prywatne koncepcje sprawiedliwości jedną koncepcją wiążącą nas wszystkich. Wychodząc z założenia, że sprawiedliwe współzycie możliwe jest jedynie wówczas, gdy wszyscy żyjemy według tych samych

¹¹ Zob. D. Viehoff, *Democratic Equality and Political Authority*, „Philosophy & Public Affairs” 2014, nr 42, s. 337–375; T. Christiano, *The Constitution of Equality. Democratic Authority and Its Limits*, Oxford University Press, New York 2008; D. Lefkowitz, *A Contractualist Defense of Democratic Authority*, „Ratio Juris” 2005, 18, s. 346–364.

¹² Th. Christiano, *The Constitution...*, s. 261.

¹³ *Ibidem*, s. 252.

¹⁴ *Ibidem*, s. 244.

reguł, imperatywem jest, byśmy wszyscy zaakceptowali werdykt demokratycznie ustanowionej władzy jako jedyne źródła prawa. Obowiązek przestrzegania tak tworzonych praw nie jest związany z ich treścią. Prawa należy bowiem przestrzegać nie ze względu na jego treść, ale dlatego, że postępując przeciwnie, nie traktuje się innych osób w sposób sprawiedliwy.

Pozwolę sobie uprzedzić obiekcje Czytelnika. Mogłoby się wydawać, że akt legitymizacji władzy – to znaczy uznanie decyzji władzy za wiążące niezależnie od ich treści – jest równoznaczny z podporządkowaniem się absolutnej władzy, z legitymizowaniem jej każdej dowolnie wydanej decyzji. Tak nie jest. Pamiętajmy, że prawomocność władzy politycznej zależy od stopnia, w jakim realizuje ona cele, dla których obywatele władzy tej się podporządkowują. Oznacza to, że decyzje i polityka władzy, które nie spełniają tego warunku, tracą wiążący charakter. Jak pisze Christiano, obowiązek podporządkowania się decyzjom władzy bez względu na ich treść ma moc jedynie w ramach określonych przez wartości demokratyczne. Decyzje polityczne naruszające wartości demokratyczne tracą wiążącą moc. Prawa, które ustanawia się z naruszeniem tych wartości – na przykład poprzez pozbawienie mniejszości prawa głosu – również nie są prawami wiążącymi¹⁵. Jako że wartości demokratyczne zapisane w konstytucji demokratycznego państwa wyznaczają pole treściowe możliwego stanowienia prawa, obowiązek posłuszeństwa rozporządzeniom władzy bez względu na ich treść jest zawsze ograniczony.

Zweryfikowanie, jak dalece działania i decyzje polityczne pozostają zgodne z wartościami demokratycznymi dotyka zagadnienia kontroli władzy oraz możliwości pociągnięcia jej przedstawicieli do odpowiedzialności. Odpowiedzialność polityczna – rozumiana jako mechanizm, poprzez który obywatele mogą wyrazić własne obawy i opinie oraz otrzymać na nie odpowiedzi od swoich przedstawicieli – jest zatem warunkiem koniecznym (choć niewystar-

¹⁵ *Ibidem*, rozdz. 7.

czającym) demokratycznej legitymizacji władzy. Powrócę do tego wątku w dalszej części tekstu.

Powyżej przeanalizowałam naturę autorytetu politycznego oraz zasygnalizowałam warunki, których realizacji posiadanie autorytetu wymaga. W kolejnym paragrafie będę argumentować, że wśród uprawnień, które są związane z tak rozumianym pojęciem autorytetu władzy demokratycznej znajduje się uprawnienie do podejmowania działań niejawnych.

Autorytet władzy a tajna polityka

Za Herbertem Hartem i Josephem Razem przyjmuję, że prawomocność działań i decyzji politycznych jest niezależna od ich treści. W tym kontekście uznanie autorytetu władzy – lub, innymi słowy, społeczne przyzwolenie na działania i decyzje polityczne państwa – nie jest związane z ich treścią. Jeśli obywatele uznają wiążącą moc działań i decyzji politycznych, nie zajmując się przy tym ich treścią, wówczas treść działań i decyzji politycznych jest bez znaczenia z punktu widzenia ich legitymizacji. Jeśli zaś treść decyzji politycznych jest bez znaczenia dla ich legitymizacji, nie ma znaczenia również wiedza obywateli dotycząca tej treści.

Jednym ze sposobów ujęcia tego zagadnienia jest stwierdzenie, że obywatele legitymizują źródło działań i decyzji politycznych, a nie ich treść. Tak sformułowany argument nie jest obcy teorytom demokracji. Wielu badaczy, między innymi Thomas Christiano, twierdzi, że decyzje demokratyczne czerpią moc wiążącą z faktu, iż są podejmowane w zgodzie z demokratycznymi procedurami. To nie ich treść, lecz fakt, że są rezultatem procedur demokratycznych nadaje im moc wiążącą: decyzje polityczne o jakiegokolwiek treści możemy uznać za prawomocne, jeśli były podjęte w ramach demokratycznej procedury (zakładając, że nie naruszają wartości demokratycznych oraz że istnieją mechanizmy, dzięki którym możliwe jest rozliczanie decydentów). Jeżeli legitymizacja

decyzji politycznych nie zależy od ich treści, lecz od źródła, wówczas uznanie tych decyzji przez obywateli za prawomocne wymaga znajomości źródła, ale nie wymaga znajomości treści. W rezultacie polityka, której treść jest obywatelom nieznaną może być przez nich uprawomocniona.

Jak już stwierdziłam, moc wiążąca decyzji politycznych nie jest kwestią ich treści. Oznacza to, że obywatele nie muszą znać szczegółów decyzji politycznych, aby uznać je za prawomocne. A kiedy obywatele mogą uznać za prawomocne decyzje polityczne, których treści nie znają, wówczas możemy przyjąć, że mogą też uznać za prawomocne decyzje polityczne, których treści nie znają ze względu na fakt, że władza obejmuje je klauzulą tajności. To ograniczenie dostępu do treści decyzji politycznych nie pozbawia ich legitymizacji, ponieważ źródłem legitymizacji decyzji politycznych państwa nie jest ich treść. A zatem decyzje polityczne, których treść jest przez rząd objęta klauzulą tajności mogą być prawomocne. Innymi słowy, tajna polityka może być rozumiana jako specyficzny rodzaj polityki, którą obywatele legitymizują w sposób niezależny od treści.

Podsumujmy: jeśli przyjmiemy, że wiążąca moc decyzji władzy demokratycznej nie zależy od ich treści, związek między wiedzą obywateli o działaniach państwa a autoryzacją tych działań nie jest tak silny, jak się powszechnie zakłada. Obywatele mogą uznać prawomocność decyzji politycznych, znając wyłącznie ich źródło i nie znając ich detali. Nie ma zatem racji Kutz twierdząc, że niejawnosc podważa prawo demokratycznego rządu do sprawowania władzy. Jeśli nie mamy zastrzeżeń do akceptacji twierdzenia, że prawomocność decyzji władzy nie jest uzależniona od ich treści – w taki sposób, w jaki rozumieją to Hart i Raz – wówczas nie powinniśmy mieć problemu z uznaniem prawomocności decyzji politycznych, które władza podejmuje w sposób niejawny.

Zanim opiszę, w jaki sposób niejawne użycie władzy wpisuje się w *demokratyczny* wymiar władzy politycznej, odniosę się pokrótce do zarzutu wobec argumentu, który sformułowałam powyżej.

Zarzut 1. Skuteczność rozporządzeń władzy

Biorąc pod uwagę, że decyzje władzy mają na celu kierowanie działaniami obywateli, jednym z warunków ich legitymizacji jest, jak argumentuje Joseph Raz, możliwość zakomunikowania ich obywatelom. By użyć słów autora: „[...] to, czego nie można ludziom zakomunikować, nie może funkcjonować jako autorytatywna dyrektywa dla ich działań”¹⁶. W tej perspektywie rozporządzenia i decyzje polityczne, które ze względu na swój niejawnny charakter nie mogą być im zakomunikowane, muszą być pozbawione legitymacji. Jak twierdzi Christopher Kutz, jeżeli przyjmiemy, że praktyczną funkcją władzy jest koordynowanie życia społecznego poprzez artykułowanie rozporządzeń kierujących zachowaniem obywateli, trudno jest dostrzec, w jaki sposób taka koordynacja może następować, jeśli rozporządzenia, o których mowa, są niejawne¹⁷. Pozwolę sobie nazwać ten argument *zarzutem skuteczności*.

W odpowiedzi na ten zarzut zwróćmy uwagę, że prawo państwa do sprawowania władzy pociąga za sobą prawo do podejmowania decyzji politycznych, które nie są decyzjami kierującymi zachowaniami obywateli lub też są decyzjami kierującymi zachowaniami jedynie wybranych grup społecznych. Jako przykład mogą posłużyć rozporządzenia kierujące zachowaniem funkcjonariuszy państwowych, a nie ogółu społeczeństwa, takie jak na przykład rozporządzenia dotyczące metod wywiadowczych. Dyrektywy dotyczące metod wywiadowczych są skierowane do agentów wywiadu, a nie do ogółu obywateli. Jeśli rozporządzenia dotyczące metod wywiadowczych są skierowane do agentów wywiadu, zarzut skuteczności wymaga jawności rozporządzeń w odniesieniu do adresatów tych rozporządzeń, a więc agentów wywiadu. Co zaś się tyczy osób, do których rozporządzenia te nie są adresowane, a więc większości obywateli, zarzut skuteczności nie stanowi bariery wy-

¹⁶ J. Raz, *Ethics in the Public Domain: Essays in the Morality of Law and Politics*, Clarendon Press, Oxford 1995, s. 201.

¹⁷ Zob. Ch. Kutz, *Secret Law...*, s. 199–201.

kluczającej tajny charakter programów wywiadowczych. Jest tak dlatego, że kierowanie zachowaniami obywateli nie jest głównym celem programów wywiadowczych. Jako że regulacja zachowań obywateli nie jest ich celem, fakt, że ich tajny charakter taką regulację uniemożliwia jest bez znaczenia. Jako inny przykład mogą posłużyć tajne negocjacje polityczne. Mimo że wynikiem negocjacji mogą być decyzje ordynujące działania obywateli, to jednak negocjacje same w sobie zachowaniami nie kierują. Ich tajny charakter nie kwestionuje zatem ich roli w kierowaniu zachowaniami (ponieważ takiej roli nie pełnią). Oznacza to, że zarzut skuteczności nie wyklucza prawomocności tajnych negocjacji politycznych. Wnioskuję zatem, że zarzut skuteczności nie odnosi się do istotnej części tajnej polityki.

Analizując zarzut skuteczności, pozwolę sobie w kilku słowach omówić status różnego rodzaju działań niejawnych, jakie podejmują państwa. Z jednej strony możemy mieć do czynienia z działaniami niejawnymi, o których istnieniu obywatele wiedzą, choć nie znają ich treści. Na przykład obywatele dowiadują się, że w ubiegłym tygodniu liderzy ugrupowań politycznych spotkali się za zamkniętymi drzwiami, aby przedyskutować możliwości utworzenia koalicji, ale nie wiedzą, co na tym spotkaniu zostało ustalone. Kolejny przykład: obywatele wiedzą, że służby wywiadowcze gromadzą informacje dotyczące osób podejrzanych o terroryzm, ale nie mają wiedzy o tym, jakiego rodzaju informacje są zbierane. Z drugiej strony możemy mieć do czynienia z działaniami niejawnymi, o których istnieniu obywatele nie mają żadnej wiedzy. Na przykład nie mają pojęcia o tym, że w ubiegłym tygodniu odbyły się rozmowy dotyczące tworzenia koalicji lub że służby wywiadowcze zbierają jakiegokolwiek informacje o osobach podejrzewanych o działalność terrorystyczną. Badacze określają te dwa rodzaje tajności jako „tajność płytka” oraz „tajność głęboka”¹⁸. Jak to ujęli Amy Gutmann oraz Dennis Thompson, tajność głębo-

¹⁸ D. Pozen, *Deep Secrecy*, „Stanford Law Review” 2010, nr 62, s. 257–339.

ka to „[...] tajność, której samo istnienie jest przed obywatelami ukryte. Dla kontrastu: tajność jest płytka wówczas, gdy obywatele wiedzą, że część informacji jest niejawna, ale nie wiedzą, jakie to informacje”¹⁹.

Zarówno w przypadku tajności płytkiej, jak i tajności głębokiej mamy do czynienia z klauzulą tajności, to znaczy ograniczeniem dostępu do informacji o polityce prowadzonej przez państwo. Tym, co odróżnia tajność płytką od głębokiej jest status klauzuli tajności: w przypadku tajności płytkiej klauzula tajności jest jawna, a w przypadku tajności głębokiej jawna nie jest. Zwróćmy uwagę, że zarówno w przypadku tajności płytkiej, jak i głębokiej zarzut skuteczności nie ma zastosowania wobec polityki, do której dostęp jest ograniczony. Ponieważ w obydwu przypadkach utajnienie działań politycznych jest intencjonalne, możemy założyć, że tak podejmowane decyzje polityczne nie mają na celu kierowania zachowaniami obywateli. W takich przypadkach zarzut skuteczności nie wyklucza ich niejawności. Niemniej jednak w przypadku tajności płytkiej obywatele wiedzą, że tajna dyrektywa jest wydawana lub też że program objęty klauzulą tajności jest realizowany. Fakt tajności jest znany, ponieważ władza komunikuje fakt ograniczenia dostępu do informacji, czyniąc klauzulę tajności jawną. Komunikując ograniczenie dostępu, władza wyraża swoją wolę dotyczącą tego, jak obywatele powinni postępować w odniesieniu do informacji niejawnej, a zatem że powinni się powstrzymać przed poszukiwaniem dostępu do tej informacji lub jej ewentualnym ujawnianiem. Co za tym idzie, obywatele mogą postrzegać klauzulę tajności jako rozporządzenie kierujące ich zachowaniami. W przypadku tajności płytkiej zarzut skuteczności nie uderza zatem w prawomocny charakter klauzuli tajności. Przypadek tajności głębokiej jest inny. W odróżnieniu od tajności płytkiej – klauzula tajności jest sama w sobie tajna i nie może być zakomunikowana tym, którym dostęp do informacji ogranicza. Jako że sama klauzula jest niejawna, tym

¹⁹ A. Gutmann, D. Thompson, *Democracy and Disagreement*, Belknap Press, Harvard, MA 1996, s. 121.

samym jest niekomunikowalna, a zatem – z perspektywy zastrzeżenia skuteczności – pozbawiona legitymizacji.

Prowadzone tu rozważania do tej pory koncentrowały się wokół zagadnienia możliwości legitymizacji tajnej polityki. Moja twierdząca odpowiedź na tak postawione pytanie nie wystarcza jednak, aby wnioskować, że niejawne użycie władzy cieszy się demokratyczną legitymizacją, ponieważ takim działaniom może brakować *demokratycznego* charakteru. Powtarzający się tu zarzut kwestionuje demokratyczny charakter tajnej polityki, wskazując na to, że uniemożliwia ona odpowiedzialność rządzących przed rządzonymi. Jak bowiem obywatele mogą żądać od decydentów rozliczenia się z działań, o istnieniu których nie mają pojęcia? Innym aspektem omawianego zagadnienia jest to, że niejawnosć hamuje proces tworzenia się opinii publicznej. Jak bowiem obywatele mają wyrobić sobie opinię o działaniach władzy, jeśli ta ich nie ujawnia?

Zarzut 2. Demokratyczna odpowiedzialność władzy

Powszechnie przyjęty model opisujący relacje między władzą a obywatelami w demokracji przedstawicielskiej odwołuje się do teorii agencji (*principal-agent theory*). W podejściu tym mocodawca (*principal*) autoryzuje swojego przedstawiciela (*agent*), aby reprezentował jego interesy oraz działał w jego imieniu, przedstawiciel natomiast rozlicza się przed mocodawcą ze swoich działań. Według tego modelu w demokracji przedstawicielskiej obywatele pełnią rolę mocodawcy (*principal*), a rząd i zgromadzenie ustawodawcze są lokowani w roli przedstawiciela (*agent*)²⁰. Model ten zakłada, że instytucje państwowe zawdzięczają swój *demokratyczny* autory-

²⁰ Zob. Th. Christiano, *The Rule of the Many: Fundamental Issues in Democratic Theory*, Westview Press, Boulder 1996; H. Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California, Berkeley 1967.

tet tym, którymi zarządzają, a ich nadrzędnym celem jest służenie tym, nad którymi sprawują władzę. Przyjmując, że przedstawiciele są *odpowiedzialni* wobec tych, nad którymi sprawują władzę przyjmujemy zarazem, że są zobowiązani, aby rozliczać się ze sposobu, w jaki dbają o powierzone im interesy mocodawców. „Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności – argumentuje Bernard Manin – od początku stanowiła demokratyczny komponent demokracji przedstawicielskiej”²¹.

Obawy dotyczące tajnej polityki odnoszą się do tego, iż utrudnia ona – bądź wręcz uniemożliwia – pociągnięcie przedstawicieli władzy do odpowiedzialności. W jaki bowiem sposób obywatele mogą wymagać od swoich przedstawicieli rozliczenia się z niejawnych decyzji politycznych, jeśli odmawia się im wiedzy o takich decyzjach?²². Jak mogą zweryfikować, czy tajne decyzje lub programy pozostają w zgodzie z wartościami demokratycznymi lub je naruszają, jeśli treść tych decyzji i programów jest przed nimi zatajana? Obawę tę trafnie wyraził Christopher Kutz: „tajna polityka podważa ideę demokratycznej odpowiedzialności: ponieważ nie wiemy, co rząd w naszym imieniu robi, nie możemy się domagać zmian”²³.

Według tego zarzutu pociągnięcie przedstawicieli władzy do odpowiedzialności jest możliwe jedynie wówczas, gdy obywatele znają treść podejmowanych przez nich decyzji politycznych. W odpowiedzi na ów zarzut zauważmy, że jawność działań i decyzji politycznych jest jedynie jedną z potencjalnych dróg umożliwiających obywatelom rozliczanie przedstawicieli władzy; są i inne, które nie wymagają pełnej transparentności. Jak argumentuje Rahul Sagar, aby zagwarantować możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności za tajne działania i decyzje polityczne, „demokracje muszą zapewnić obywatelom bądź to dostęp do tajnych informacji,

²¹ B. Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, s. 234.

²² D. Thompson, *Democratic Secrecy: The Dilemma of Accountability*, „Political Science Quarterly” 1999, nr 114, s. 182.

²³ Ch. Kutz, *Secret Law...*, s. 200.

będz też pewność, że informacje zostały utajnione w prawomocnych celach”²⁴. Zagwarantowanie obywatelom pewności, że tajne działania i decyzje politycznie nie kryją nadużyć nie wymaga pozbawienia niejawnych decyzji politycznych klauzuli tajności. „Alternatywą dla pełnej jawności w polityce jest [...] powierzenie zadań kontrolnych sądownictwu i zgromadzeniu ustawodawczemu”²⁵. Powierzenie sądowniczym lub parlamentarnym komisjom kontrolnym zadania osądzenia, w jakim stopniu tajne działania i decyzje polityczne są prawomocne wymaga, aby członkowie komisji mieli dostęp do dokumentów tajnych; nie wymaga jednak publicznego ujawniania utajnionych informacji.

Powierzenie zadań kontroli przedstawicieli władzy komisjom parlamentarnym lub sądowniczym nie oznacza, że takie ciała nie stają w obliczu poważnych wyzwań. Po pierwsze, możliwości wykonania zadań kontrolnych przez komisje są uzależnione od tego, czy organy mające dostęp do tajnych informacji takie informacje im dostarczą²⁶. Po drugie, przyjmując, że takie komisje pracują zazwyczaj przy drzwiach zamkniętych, natychmiast rodzi się pytanie o to, „kto będzie kontrolował kontrolerów?”²⁷. I choć pełne wyjaśnienie tych wątpliwości wymaga osobnej analizy²⁸, pozwolę sobie zasygnalizować pewne regulacje dotyczące instytucjonalnego kształtu komisji kontrolnych, które mogą się przyczynić do przewyciężenia wyżej zasygnalizowanych problemów: (a) wprowadzenie cyklicznych kontaktów między przedstawicielami władzy wykonawczej a członkami komisji; (b) włączanie członków partii opozycyjnych do składu komisji kontrolnych, tak aby mogli oni,

²⁴ R. Sagar, *On Combating the Abuse of State Secrecy*, „Journal of Political Philosophy” 2007, nr 15, s. 421.

²⁵ *Ibidem*, s. 410.

²⁶ Na temat problemów, których doświadczały komisje kontrolne holenderskiego parlamentu, gdy usiłowały otrzymać informacje od wywiadu holenderskiego zob. C. Hijzen, *The Dutch Practice of Parliamentary Oversight and Control of the Intelligence Community*, „Security and Human Rights” 2014, nr 24, s. 227–238.

²⁷ R. Sagar, *On Combating...*, s. 413–414.

²⁸ Na temat konstrukcji mechanizmów kontrolnych zob. D. Pozen, *Deep Secrecy...*, s. 257–339.

wraz z przedstawicielami partii rządzących, kontrolować władzę wykonawczą; (c) nadanie komisjom uprawnienia do wymuszenia odtajnienia informacji, gdy uznają to za konieczne; (d) instytucjonalizacja *ex post facto* kontroli niejawnych działań politycznych. Jeśli tego rodzaju ustalenia instytucjonalne mogą rozwiązać problem wiarygodności komisji kontrolnych, niejawność nie powinna być przeszkodą dla wprowadzenia w życie mechanizmu politycznej odpowiedzialności. Argument ten jest jednak zasadny wyłącznie w przypadku tajności płytkiej. Ze względu na to, że tajność głęboka wyklucza wszelką kontrolę, rozliczanie jest w tym drugim przypadku niemożliwe.

Zarzut 3. Opinia publiczna

Trudno sobie wyobrazić demokratyczne państwo bez *opinii publicznej*. Wystawienie decyzji politycznych pod ocenę opinii publicznej pozwala obywatelom na poddanie władzy kontroli oraz wprowadza opinię publiczną w zakres rozważań tych, którzy sprawują władzę. Tym samym obywatele mogą wnieść swój wkład w proces podejmowania decyzji politycznych²⁹. Związana z tym obawa dotycząca niejawnego użycia władzy odwołuje się do faktu, że tajna polityka utrudnia osąd publiczny i hamuje proces kształtowania się opinii publicznej. Obawę tę celnie sformułował Bernard Manin: „[...] aby rządzeni mogli ukształtować własną opinię dotyczącą zagadnień politycznych, konieczne jest, aby mieli dostęp do informacji politycznych, a to z kolei wymaga, aby decyzje rządowe były ujawnione. [...] Jeśli rządzący uprawiają tajną politykę, rządzeni mają do swojej dyspozycji wyłącznie nieadekwatne narzędzia służące formowaniu opinii w sprawach publicznych”³⁰.

²⁹ N. Urbinati, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago University Press, Chicago, Illinois 2006, s. 28; B. Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge 1997, rozdz. 5.

³⁰ B. Manin, *The Principles...*, s. 167–168.

Odtajnienie tajnych informacji, tak aby obywatele mogli osądzić potrzebę niejawności, nie rozwiązuje problemu, ponieważ warunki do sformułowania takiego osądu wykluczają możliwość zachowania tajności. Na przykład zajęcie stanowiska na temat potrzeby utrzymania tajności pewnych programów wywiadowczych wyklucza tajność jako rezultat dokonanej oceny. Nie jest możliwe, aby opinia publiczna wydała osąd, że określony program wywiadowczy powinien pozostać niejawnym po tym, gdy obywatele poznają szczegóły owego programu oraz oceniają, iż rzeczywiście powinien on pozostać tajny: odtajnienie informacji w tym przypadku jest nieodwracalne. Utworzenie komisji kontrolnych nie eliminuje problemu, ponieważ takie komisje zapewniają dostęp do informacji niejawnych jedynie ich członkom, ale nie obywatelom.

Jednym ze sposobów poradzenia sobie z tym problemem jest umożliwienie obywatelom publicznej debaty nad potrzebą tajności w życiu politycznym. Oczywiście jest to możliwe wyłącznie w przypadkach tajności płytkiej. W takich sytuacjach fakt istnienia tajnych działań i decyzji politycznych jest znany publicznie, co oznacza, że obywatele – choć nie mają dostępu do treści niejawnych działań politycznych – mogą się domagać, aby przedstawiciele władzy ujawnili powody utajnienia informacji. W stopniu, w jakim powody utrzymywania niejawności są publicznie znane, obywatele mogą osądzić potrzebę tajności artykułowaną przez przedstawicieli władzy. Tajna polityka zatem ogranicza możliwość formowania się opinii publicznej dotyczącej niejawnego użycia władzy, ale tej możliwości nie wyklucza. Co jednak istotne, ograniczenie zakresu osądu publicznego samo może być tu przedmiotem obywatelskiego osądu.

Jakkolwiek argument ten w jakimś stopniu rozwiązuje problem, który niejawnosc stanowi dla kształtowania opinii publicznej, to jednak nie rozwiązuje go w całości. Aby to zrozumieć, rozważmy, w jaki sposób obywatele mogą dokonać osądu dotyczącego potrzeby niejawności. Oceny, że treść niejawnych programów ma pozostać utajniona obywatele mogą dokonać albo dyskutując

o tajnych programach, odnosząc się przy tym do hipotetycznych sytuacji, albo też na poziomie dyskusji o ogólnych celach polityki, których są one częścią³¹. Niemniej strategię te nie zawsze są wykonalne. Po pierwsze, mało prawdopodobne jest hipotetyczne rozważanie wszystkich sytuacji, w których takie programy mogłyby znaleźć zastosowanie. Po drugie, na co zwraca uwagę Dennis Thompson, bardzo często przedmiotem kontrowersji jest sposób, w jaki cele polityki są realizowane w konkretnych sytuacjach³². Osąd dotyczący ogólnych celów polityki często nie współgra z kontrowersyjnymi elementami ich szczegółowej realizacji. Na przykład publiczna akceptacja potrzeby prowadzenia tajnych programów wywiadowczych na poziomie ogólnej polityki antyterrorystycznej niekoniecznie oznacza publiczną akceptację bardzo konkretnych działań wywiadowczych podejmowanych w ramach takiej polityki. Stało się to jasne choćby w przypadku prowadzonego przez amerykańską Narodową Agencję Bezpieczeństwa (National Security Agency) programu inwigilacyjnego PRISM, ujawnionego przez Edwarda Snowdena. Amerykanie zaczęli inaczej oceniać politykę antyterrorystyczną rządu Stanów Zjednoczonych, gdy stało się dla nich jasne, że programy te wiązały się z monitorowaniem ich maili oraz aktywności na internetowych forach społecznościowych. Stanowi to przykład sytuacji, w której – jak ujął to Thompson – „nie ma alternatywy dla dyskusji o szczegółach”³³ oraz w której odwołanie się do generalizacji lub sytuacji hipotetycznych nie eliminuje problemu, jaki niejawnosc stanowi dla formowania się opinii publicznej.

Chociaż nie można całkowicie wyeliminować problemu, jaki niejawnosc stanowi dla procesu kształtowania się opinii publicznej, to stopień, w jakim ów fakt podważa legitymizację tajnej polityki jest ograniczony. Rola opinii publicznej jest dwojakiej natury. Z jednej strony, poddając władzę osądowi obywateli, jest ona mechani-

³¹ D. Thompson, *Political Ethics and Public Office*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. 1987, rozdz. 1.

³² *Ibidem*, s. 23.

³³ *Ibidem*, s. 29.

zmem kontroli i sposobem, w jaki obywatele powołują przedstawicieli władzy do odpowiedzialności politycznej. Jeśli tajna polityka utrudnia kształtowanie się opinii publicznej, utrudnia ona tym samym społeczną kontrolę nad władzą oraz możliwość pociągnięcia jej przedstawicieli do odpowiedzialności. Te problemy nie są jednak nierozwiązywalne (odsyłam tu Czytelnika do poprzedniego paragrafu, w którym kwestia ta była przedmiotem rozważań).

Z drugiej strony opinia publiczna jest sposobem, w jaki obywatele komunikują przedstawicielom władzy swoje poglądy. W tej roli, oprócz momentu wyborów, opinia publiczna nie jest niezależnym warunkiem legitymizacji demokratycznej władzy. Jak pisze Manin: „Wprawdzie rządzący nie mogą sobie pozwolić na zignorowanie opinii publicznej, nie są jednak zobowiązani dostosować się do niej. [...] Wola obywateli jest jednym z elementów branych pod uwagę w procesie decyzyjnym, ale to rządzący podejmują ostateczną decyzję”³⁴.

Jeśli opinia publiczna nie jest warunkiem demokratycznej legitymizacji decyzji władzy, to ograniczenia opinii publicznej tej legitymizacji nie podważają. Jeżeli zatem decyzje władzy nie tracą na prawomocności, nie stając się przedmiotem publicznego osądu, to fakt, że tajne dyrektywy i decyzje polityczne nie stają się przedmiotem takiego osądu również nie pozbawia ich demokratycznej legitymizacji.

Konkluzje

W niniejszym artykule przedstawiłam argumenty przemawiające za tym, że tajna polityka może być uprawnioną formą demokratycznych rządów, a nie tylko ich uzasadnionym „zawieszeniem”

³⁴ B. Manin, *The Principles...*, s. 170. Podobna argumentacja: N. Urbinati, *Representative Democracy. Principles and Genealogy*, Chicago University Press, Chicago, Ill. 2006, s. 22: „Opinie [...] nie mają autorytatywnej władzy; ich moc jest zewnętrzna wobec instytucji, a autorytet – nieformalny”.

w obliczu praktycznej konieczności. Niejawne dyrektywy i decyzje polityczne władzy mogą być uprawomocnione przez obywateli pod dwoma warunkami: (a) że nie naruszają wartości demokratycznych oraz (b) że istnieją mechanizmy, dzięki którym możliwe jest rozliczanie decydentów z ich działań i decyzji. Moje argumenty ograniczają się do obszaru „tajności płytkiej”; „tajność głęboka” jest bowiem pozbawiona legitymizacji w systemie demokratycznym. Tajna polityka, w takim stopniu, w jakim ma płytki charakter, nie musi uniemożliwiać demokratycznej odpowiedzialności decydentów: osąd dotyczący potrzeby utajnienia informacji objętych klauzulą tajności, kontrola tego, czy tajna polityka nie narusza wartości demokratycznych oraz rozliczanie decydentów jest zadaniem komisji kontrolnych. Mimo że tajna polityka ogranicza demokratyczny mechanizm formowania się opinii publicznej, fakt ten nie wpływa na autorytet niejawnego użycia władzy w demokracji.

Sformułowany przeze mnie argument pozwala na obronę niejawności działań państwa, nie kwestionuje jednak wartości transparentności rządów demokratycznych. Twierdzę tylko, że usunięcie tajności poza nawias demokracji jest często zbyt pochopne. Rządy demokratyczne nie oznaczają bezwarunkowej aprobaty transparentności i bezwzględnego odrzucenia niejawności. Wymagają raczej znalezienia właściwych proporcji między transparentnością a niejawnością w życiu politycznym.

Secret politics – an attempt at justification

The author raises the question of whether secret uses of power by democratic states can form a legitimate exercise of democratic authority. On the face of it, the answer seems negative. First, it is commonplace to think that in a democracy, political decisions are legitimate only if they are authorized by citizens. From this perspective, secret uses of power seem to lack democratic authority because, one argues, people cannot authorize what they are denied knowledge about. Second, the exercise of democratic authority requires that citizens be able to hold officials accountable, and to do that citizens must know what officials are doing

and why. Yet how can citizens call their representatives to account for secret political decisions and processes if they are denied knowledge of them? The author analyses each of these two dimensions of democratic governance and argues that secrecy, under certain conditions, may be a legitimate form of democratic governance.

Keywords: secret politics, political authority, democracy, democratic responsibility of the authorities, public opinion.