

ROBERT ZAPART

ORCID: 0000-0002-3590-1189

Uniwersytet Rzeszowski, Kolegium Nauk Społecznych

Perspektywa politycznego wykorzystywania informacji niejawnych w komunikowaniu publicznym

Realizacja konstytucyjnego prawa obywateli do uzyskiwania informacji o działalności organów państwa, szczególnie w sferze jego bezpieczeństwa, narzuca wiele problemów będących następstwem obowiązywania ustawy o ochronie informacji niejawnych. Narzucone jej zapisami ograniczenia jawności w sferze publicznej stwarzają ryzyko jej instrumentalnego wykorzystania przez elity rządzące w celach służących ich partykularnym interesom politycznym. Tymczasem oczekiwania obywateli w tym zakresie są zgoła odmienne. Liczą oni bowiem na to, że ich reprezentanci będą bardziej rygorystycznie od innych grup zawodowych przestrzegać wysokich standardów etycznych i moralnych. Ich sojusznikiem w tych opiniach pozostają wolne i nieskrępowane działające media, które w ramach swojej misji demaskują nadużycia władz, ograniczają ich poczucie bezkarności oraz kształtują społeczny osąd w tym zakresie. Wspierając funkcje obywatelskiej kontroli, narażają się na nieustannie trwający konflikt z elitami rządzącymi. Te ostatnie natomiast, zabiegając o pozytywną dla siebie w przyszłości decyzję obywateli pozwalającą im utrzymać polityczne przywództwo, wykorzystują wszelkie dostępne środki zwrotnego oddziaływania, które wyeliminują lub ograniczą negatywne następstwa zewnętrznego przekazu. Wśród nich znajdują się jednostronne komunikaty kierowane do społeczeństwa oraz realizowana na gruncie jawnym i niejawnym wobec mediów – nadmiernie próbujących ingerować w chronione przez państwo aktywa – praca operacyjna i procedura procesowa.

Zarówno pierwsze, jak i drugie kierunki działania wykorzystywane w sposób nieuzasadniony i nieuprawniony podważają fundamenty demokratycznego państwa prawa, w tym – ograniczają podmiotowość obywateli z perspektywy możliwości wyrażania przez nich obiektywnych ocen i opinii o poczynaniach władzy na bazie dostępu do wolnych od ich ingerencji, alternatywnych źródeł informacji. Czy zatem istnieje ryzyko wykorzystania w komunikacji państwo – obywatel pojęć przypisanych ochronie informacji niejawnych do nadmiernego ograniczania jawności życia publicznego, a tym samym uznaniowego limitowania suwerenowi przez jego reprezentantów obiektywnej wiedzy o państwie? Będzie to przedmiotem poniższych analiz wykorzystujących wybrane metody naukowe, w szczególności – porównawczą, systemową oraz w mniejszym stopniu instytucjonalno-prawną. Towarzyszyć im będzie teza o konieczności zwiększenia profesjonalizmu mediów podejmujących tematykę bezpieczeństwa wspólnoty, co powinno ograniczyć wskazane ryzyko wykorzystywania przez elity rządzące posiadanej obecnie merytoryczno-prawnej przewagi, a w następstwie zadbać o właściwie ustanowione granice jawności i przyczynić się do zwiększenia pożądanej świadomości obywatelskiej w tym zakresie.

W dostępnej literaturze przedmiotu trudno doszukać się prac bezpośrednio nawiązujących do tytułowego zagadnienia, zatem poniższe rozważania stanowią w zamyśle autora wstęp do pogłębionych w przyszłości badań naukowych na temat wykorzystywania przez władze w komunikowaniu publicznym przewagi wiedzy i prawa wynikających z ustawowego obowiązku dbania o państwo i jego bezpieczeństwo.

Jawność i ograniczenia informacji z perspektywy bezpieczeństwa demokratycznego państwa prawa

W demokratycznym państwie prawnym limitowanie obywatelom dostępu do informacji o jego działaniach ma stopniowalny charakter i dokonuje się na kilku poziomach: pełnym i bezwarunkowym, pełnym i warunkowym, niepełnym i bezwarunkowym, niepełnym i warunkowym oraz brakiem takowego¹. Podstawową zasadą pozostaje jawność jako, jak utrzymuje Zbigniew Cieślak,

¹ Z. Cieślak, *Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013, s. 9.

„element funkcji koniecznych układów administracyjnych, a więc stanów rzeczy opisanych skutkami zachowań ludzi motywowanych oddziaływaniem norm prawnych, regulujących dostęp do informacji, które warunkują procesy realizacji wyróżnionych przez ustawodawcę wartości”². Jej ograniczenie może być wynikiem fundamentalnych potrzeb wspólnoty odwołujących się do jej własnego bezpieczeństwa oraz stabilnej i pokojowej egzystencji, które utożsamiamy z racją stanu³. Nadrzędność tej ostatniej nad partykularyzmami grup i jednostek oznacza ochronę podstawowych wartości tworzących fundament państwa. Nie mogą być zatem dostępne powszechnie informacje dotyczące metod ich ochrony w przypadku części, podejmowanych przez władze w sytuacji zagrożenia, decyzji. Dopuszczalność powyższego uzasadnienia warunkuje rzeczywistość istnienia jego odpowiedniego poziomu, co wiąże się też z koniecznością adekwatności wprowadzanych ograniczeń jawności i uzasadnionym czasowym przesuwaniem przez państwo granic ochrony informacji. W innym przypadku będziemy mieć do czynienia z nieuprawnionym okolicznościami zawłaszczaniem przestrzeni przynależnej obywatelom. Musimy jednak zauważyć, że będzie to zawsze pole do sporów bazujących na konflikcie dwóch wartości – praw jednostki i praw wspólnoty. Ważne jest zatem, aby ograniczenia jawności następowały wyłącznie w następstwie pojawienia się określonych przesłanek bezpośrednio powiązanych ze zmianą stanu bezpieczeństwa publicznego i poczucia zagrożenia wśród obywateli⁴. Przy ich niskim zaufaniu do rządzących odpowiednią gwarancją stanowią normy prawa międzynarodowego oraz zapisy Konstytucji RP dopuszczające zmiany wyłącznie w drodze ustawy⁵.

Z perspektywy ustawy o ochronie informacji niejawnych (dalej u.o.i.n.) spotykamy się generalnie z dwoma poziomami praktycznego odzwierciedlenia zasady jawności, a mianowicie: z brakiem dostępu do informacji oraz z jej niepełną

² Tamże.

³ A. Dylus, *Aksjologiczne podstawy jawności i jej ograniczenia. Perspektywa etyki politycznej*, [w:] tamże, s. 48. Szerzej o racji stanu w: A. Rzegocki, *Racja stanu a polska tradycja myślenia o polityce*, Kraków 2008.

⁴ R. Zapart, *Polityka a ochrona informacji niejawnych. W poszukiwaniu nadrzędnych wartości w państwie w obliczu zewnętrznego zagrożenia*, [w:] *Informacje prawnie chronione – wybrane zagadnienia*, red. S. Topolewski, Siedlce 2019, s. 194-195.

⁵ Art. 61 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

i warunkowaną formą. W przypadku tego pierwszego – obywatel niespełniający określonych w u.o.i.n. kryteriów nie może zapoznać się z chronionymi zasobami wiedzy, nawet jeżeli powoła się na uzasadniony interes publiczny⁶. W drugim przypadku – dostęp obywatelom do informacji niejawnych umożliwia uchylająca decyzja osób uprawnionych (art. 6 u.o.i.n.), które weryfikują ustanie pierwotnych przesłanek ochrony. Nie dotyczy to jednak tych wyłączonych bezterminowo⁷. Ujawnienie umożliwiające powszechne upublicznienie może nastąpić w nieprzewidywalnym okresie obejmującym także przeprowadzany, nie rzadziej niż raz na 5 lat, wewnętrzny przegląd materiałów niejawnych w celu weryfikacji faktycznego zaistnienia takiej sytuacji. Podejmowane w tym zakresie decyzje mogą obejmować nie tylko postulowane przez zainteresowanych obywateli, w tym w szczególności przez cenzurujące poczynania władz media, całkowite, ale też tylko częściowe, zniesienie klauzul ochrony informacji oraz wykluczającą odmowę, obniżenie poziomu ochrony lub częściowe odtajnienie⁸. Jest to wynikiem całościowej analizy, w tym szacowania ryzyka wystąpienia ewentualnych następstw określonych interpretacji, która w następstwie nacisków politycznych może nieść ze sobą ryzyko nieuzasadnionego obiektywnymi przyczynami odwołania lub odmowy ujawnienia informacji. Nadmierny obszar arbitralności organów państwa w tym zakresie, wsparty problematyczną zaskarżalnością podejmowanych przez nie negatywnych decyzji, stanowi potencjalne pole do nadużyć i stanowi dla nich zachętę do ograniczenia transparentności życia publicznego, pozostawiając obywatelom wyłącznie etyczno-moralną ocenę tych działań. Motywowana partykularnymi interesami metoda komunikowania się ze społeczeństwem może być w związku z nieuzasadnionym przekraczaniem przez rządzących granic jawności, utożsamiana z planowym antydialogiem, propagandą i dezinformacją, realizowanymi w celach niekoniecznie związanych z racją stanu, ale dla doraźnych celów politycznych.

⁶ Art. 4 ust. 1. Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 412 z późn. zm.).

⁷ Art. 7. ust. 1. u.o.i.n.

⁸ Art. 6. u.o.i.n.

Komunikowanie jako metoda realizacji celów i interesów politycznych

Komunikowanie jest procesem składającym się z wytworów sekwencyjnej aktywności biorących w niej udział stron. W przypadku jego politycznego czy też publicznego kategoryzowania mówimy o systemie wytwarzającym specyficzne relacje i sieci interakcji pomiędzy obywatelami, mediami i aktorami promującymi określone idee. Jego cechą charakterystyczną jest ułomna pozycja najliczniejszej, ale jednocześnie w największym stopniu zaniedbywanej, grupy złożonej z obywateli. Najślabiej zorganizowani i reprezentowani przegrywają konfrontację interesów z głównymi aktorami, politykami oraz mediami⁹. Kolejnym kotwiącym elementem systemu komunikowania są instytucje o charakterze publicznym realizujące określone przez normy prawne cele i zabezpieczające jednocześnie służebność zarówno wobec jednostek, jak i pozostałych członków zmagających się o prawdę. Kluczem do rozróżnienia w systemie komunikowania publicznego i politycznego są składające się na nie podmioty i wiążące ich relacje. Część z nich ma podwójną rolę, co pociąga za sobą problemy definicyjne, a jeszcze inne, pomimo że zaliczane do podległych administracji rządowej instytucji spełniających usługi publiczne, mogą być absorbowane w przestrzeń bieżącej polityki z uwagi na swoją pozycję, kompetencje i bliskie personalne związki ich kierownictw ze sprawującymi władzę. W przypadku komunikowania politycznego mamy do czynienia z intencjonalnym przekazem ukierunkowanym nie na zwrotną i braną pod uwagę odpowiedź, ale na realizację określonego interesu. Wykorzystuje się dla jego osiągnięcia public relations, propagandę, reklamę lub inne użyteczne środki perswazji, wykorzystując niejednokrotnie w tym celu media¹⁰.

W teoriach komunikacji przyjmuje się, że powyższy proces przebiega wielowymiarowo, a informację końcową kształtują różne elementy zaangażowane w nadawanie i odbiór przekazów. Wśród ogólnych przesłanek skuteczności znajdują się najczęściej eksponowane odpowiednio zasady: prawdziwości, zrozumiałości, masowości, długotrwałości, specjalizacji, informacji pożądanej, emocjonalnego pobudzenia, rzekomej oczywistości czy też stopniowości. Towarzyszą im funkcje, informacyjno-interpretacyjna (przekaz perswazyjny) i dezinformacyjna

⁹ B. Dobek-Ostrowska, *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2007, s. 120.

¹⁰ J. Garlicki, *Komunikowanie polityczne – od kampanii wyborczej do kampanii permanentnej*, „Studia Politolologiczne” 2010, t. 16, s. 26-28.

(upowszechnianie nieprawdziwych informacji), a także formy zarządcze związane z identyfikacją problemów i ustaleniem dróg wyjścia z kryzysu¹¹. W praktyce mamy zatem do czynienia:

- 1) ze strukturalną organizacją komunikatu polegającą na celowym ukrywaniu przez tendencyjnego nadawcę obiektywnej informacji;
- 2) z sekwencyjnym preparowaniem przekazu od pojedynczej prawdy do ogólnej nieprawdy;
- 3) z tworzeniem mitów związanych z długotrwałym powtarzaniem określonych stanowisk do czasu ich publicznego utrwalenia;
- 4) z budowaniem wersji wyprzedzającej, w której pierwsza podana informacja ma większą – od sprostowań i uzupełnień – siłę wpływu;
- 5) z emocjonalnymi podpowiedziami powiązаныmi z powoływaniem się na rację stanu i bezpieczeństwo państwa wpływającymi na świadomość lub podświadomość odbiorców za pośrednictwem werbalnych i niewerbalnych środków;
- 6) z wykorzystywaniem formalno-prawnej przewagi związanej z dostępem do wiedzy;
- 7) z prewencyjnym i arbitralnym sterowaniem uprzedzaniem do innych osób lub podmiotów;
- 8) z celowym dezorientowaniem odbiorców przekazu w postaci powielania związanych z własnymi potrzebami odpowiednio skonstruowanych opinii przez odpowiednio dobrane autorytety;
- 9) z ignorowaniem materialnej prawdy i zafałszowywaniem rzeczywistego przebiegu wydarzeń lub zjawisk¹².

Sformalizowana i scentralizowana transmisja komunikatów odbywa się wertykalnie z góry na dół, a zatem od elit rządzących do obywateli, za pośrednictwem wszystkich kanałów komunikowania (na przykład w formie wystąpień publicznych, oświadczeń, opracowań specjalistycznych), przy wykorzystaniu

¹¹ B. Dobek-Ostrowska, dz. cyt., s. 208-209; *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Warszawa 2004, s. 351; J. Kossecki, *Cybernetyka społeczna*, Warszawa 1981, s. 434-445.

¹² M. Karwat, *Teoria prowokacji. Analiza politologiczna*, Warszawa 2007, s. 48-65; R. Borecki, *Propaganda a polityka (zarys problematyki funkcjonowania środków masowego przekazu w systemach społeczno-politycznych)*, Warszawa 1987, s. 117-139; B. Dobek-Ostrowska, dz. cyt., s. 207; M. Pabijańska, *Psychomanipulacje w polityce: metody, techniki, przykłady*, Kraków 2007.

dostępnych technik marketingowych i perswazyjnych¹³. Przewaga rządzących i ich medialne doświadczenie z publicznych spotkań face to face pozwalają im na kontrolowanie zakresu treści emitowanych wystąpień w przypadku mniej merytorycznie przygotowanych odbiorców, co zwrótnie ogranicza ryzyko konfrontacji, sprzyjając forsowaniu nieobiektywnego przekazu. W przypadku nagłego kryzysu spowodowanego wścibskością mediów mogą szybko zmodyfikować formę komunikowania, sprowadzając lansowaną wiedzę do ogólników lub ograniczyć się do nic nieznaczących banałów, dzięki czemu chronią reprezentowany podmiot i własną karierę. Pewnym problemem jest mierzenie się z merytorycznie przygotowanymi i dociekającymi odbiorcami, którymi najczęściej są dziennikarze. W następstwie rozterki lub emocji może to doprowadzić przedstawicieli rządzących do nieplanowanego ujawnienia chronionej przepisami u.o.i.n. lub bieżącymi potrzebami wiedzy, z powołaniem się na przykład na bezpieczeństwo państwa. Skutkować to będzie koniecznością podjęcia kolejnych działań, niejednokrotnie przy wsparciu specjalistów minimalizujących powstałe straty wizerunkowe i systemowe. Mogą zatem zostać zastosowane podważające pierwotne informacje kontrolowane przecieki, zaaranżowane skandale czy też inne reaktywne użyteczne techniki wywołujące pożądane skutki i pozwalające odbudować pozycję nadawcy. Wymaga to wykorzystania masowych kanałów komunikowania się z otoczeniem, których częścią pozostają pośredniczące w tych relacjach różnego rodzaju media, narażone na problemy z oceną wiarygodności przekazu, a czasami sprowadzone do marketingowego narzędzia. Stąd – dyskusyjna pozostaje teza o ich informacyjno-służebnej roli profesjonalnego recenzenta władzy we współczesnych demokracjach, w szczególności, gdy mamy do czynienia z prawną i organizacyjną przewagą tej ostatniej. Pozostające w permanentnej kampanii wyborczej elity rządzące, jak uważa Jan Garlicki, korygują wyłącznie intensywność komunikowania politycznego, któremu w nadmierny sposób nie przeszkadzają nawet nowe nośniki elektronicznego przekazu¹⁴. Wykorzystywanie przez nie uprzywilejowanej pozycji i pozbawianie partnerskiego charakteru tych relacji, szczególnie w przypadku publicznej dyskusji o systemie bezpieczeństwa państwa, uprzedmiotawia i ubezwłasnowolnia media, a w następstwie dodatkowo wpływa destrukcyjnie na społeczeństwo i jego świadomość praw i obowiązków.

¹³ M. Kolczyński, *Strategie komunikowania politycznego*, Katowice 2008, s. 22.

¹⁴ J. Garlicki, dz. cyt., s. 43.

Informacje niejawne w bieżącym przekazie publicznym

We wzorcowym modelu komunikowania publicznego pomiędzy podmiotami politycznymi a obywatelami, w którym pośredniczą media dysponujące pełnią podmiotowych możliwości profesjonalnej analizy i oceny podejmowanych przez strony działań, można monitorować zarówno sekwencyjność, jak i systematykę wzajemnych relacji, sygnalizując na wstępnym etapie zagrażające jawności odstępstwa od pierwotnych założeń. W przypadku informacji niejawnych powyższy wzorzec pozostaje nieosiągalny z uwagi na posiadaną przez państwo formalnoprawną przewagę w zakresie ich ochrony przed nieuzasadnionym ujawnieniem. W ślad za tym pojawia się u sprawujących władzę pokusa jej zdyskontowania w postaci jednostronnego, rozstrzygającego i służącego partykularnym interesom komunikowania. W opinii Sławomira Zalewskiego, polityczni aktorzy wykorzystują w publicznym spektaklu informacje niejawne do instrumentalnego wpływania na otoczenie, a związana z chronioną wiedzą tajemnica, nie tylko konstytuuje ten proces, ale również symbiotycznie wpływa na społeczne postrzeganie oponentów, kategoryzując ich jako wymagających eliminacji ze sceny przeciwników¹⁵. Możemy mieć zatem do czynienia z praktycznym wykorzystaniem tajemnic związanych z bezpieczeństwem państwa w politycznych sporach, których częścią są zarówno kreacja pożądanego przez władze pozytywnego wizerunku jedynych odpowiedzialnie zatroskanych bezpieczeństwem, jak i planowa kompromitacja osób oraz instytucji o odmiennych poglądach, na bazie ujawnianych nieznanych wcześniej faktów oraz powiązań, z nadaniem im określonego sensu i wydźwięku. W ślad za tym pojawić się powinny profesjonalnie przygotowane komunikaty, których rozpoznanie i zrozumienie będzie nastroczać, z uwagi na materię informacji niejawnych, wiele problemów obywatelom nieprzygotowanym do ich dekodowania. Będzie to wskazywać na stosowanie przez rządzących mechanizmów chroniących ich domenę odpowiedzialności przed kolizyjną, z perspektywy ich interesów, jawnością. Przewycięzać promowane formy komunikowania, odstawiając kulisy nadużyć z obszaru ochrony informacji niejawnych, mogą profesjonalnie przygotowane media, pod warunkiem umożliwienia im nieskrępowania nadmiernością przepisów aktywności. Cenzurując poczynania władzy i demaskując fałszywość narracji, promują odpowiedzialność społeczną, pożądane systemy

¹⁵ S. Zalewski, *Bezpieczeństwo polityczne. Zarys problematyki*, Siedlce 2013, s. 209.

wartości, wytwarzają reakcje na bodźce oraz przekazywane dziedzictwo¹⁶. Wystarczy przywołać – w kontekście powyższych uwag – światowe następstwa Snowdena, które nie dotyczyły wyłącznie relacji pomiędzy sojusznikami Paktu Północnoatlantyckiego, ale też – forsowanego przez Unię Europejską z perspektywy ochrony informacji o obywatelach „prawa do bycia zapomnianym”¹⁷. W tym przypadku demaskatorską funkcję czwartej władzy, eliminującej uprzywilejowanie elit rządzących, pełnił jeden z nielegalnie zasilonych dokumentami amerykańskiej administracji portali internetowych, który, poddając w wątpliwość skuteczność obywatelskiej kontroli nad rządzącymi, wskazał jednocześnie na nieprawidłowości w systemie bezpieczeństwa ochrony informacji. Nie rozstrzygając kwestii, czy powyższe działanie było następstwem braku akceptacji przez przekazującą mediom materiały chronione jednostką wątpliwych prawnie i etycznie działań organów państwa, czy też wiązało się z dodatkową aktywnością czynników zewnętrznych zainteresowanych destabilizacją pozycji Stanów Zjednoczonych w stosunkach międzynarodowych, zauważamy, że upublicznienie nastąpiło w wyniku nieskuteczności zabezpieczeń w systemie, co świadczy o niskim poziomie medializacji tej zdominowanej przez służby państwa sfery jego aktywności. Polskie doświadczenia wskazują na pozytywny wpływ mediów na próby nadmiernego ograniczenia jawności w związku ze zmianami ustawodawstwa o ochronie informacji niejawnych. Uczestnicząc w procesie legislacyjnym, wskazały one na zbyt daleko idące uszczuplenia w tym zakresie uniemożliwiające otrzymanie przez obywateli za ich pośrednictwem obiektywnej wiedzy na temat aktywności podmiotów publicznych¹⁸. Nie wszystkie postulaty zostały uwzględnione w kolejnych nowelizacjach, a praktyka pokazała istnienie obszarów niedomówień lub niejasności pozwalających na ich praktyczne zastosowanie w jednostronnym komunikowaniu. Wykorzystuje się w nim najczęściej formalno-prawną przewagę wynikającą z powierzonego organom państwa obowiązku ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem, ze świadomością nieistnienia realnie szybkich

¹⁶ B. Dobek-Ostrowska, dz. cyt., s. 33.

¹⁷ M. Grzelak, *Skutki sprawy Edwarda Snowdena dla prywatności danych w cyberprzestrzeni*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 33, s. 191-211.

¹⁸ Ł. Kister, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych w opiniach dziennikarzy*, [w:] *X lat ustawy o ochronie informacji niejawnych 1999-2009: materiały konferencyjne*, red. M. Gajos, Katowice 2009, s. 73-84.

możliwości weryfikacji tego faktu przez osoby zainteresowane niewygodną dla nich wiedzą. Może ona obejmować przekaz perswazyjny, w którym wskazuje się na brak możliwości udzielenia odpowiedzi na wniosek z jednoczesnym powołaniem się na obowiązujące klauzule niejawności. Może to skutkować u potencjalnie zainteresowanych porzuceniem tematu z uwagi na nieprzewidywalny czas oczekiwania na zmianę stanowiska organów państwa i – w konsekwencji – porzuceniem woli upublicznienia informacji. Obowiązujące przepisy wskazują na możliwość odtajnienia materiałów w przypadku ustania przesłanek ich ochrony, a zatem zniesienia klauzul na wniosek lub w następstwie cyklicznego (5 lat) przeglądu¹⁹. Warunkiem przyszłego medialnego sukcesu jest zatem oczekiwanie monitorujące przesłanki ochrony.

Skutecznym przekazem perswazyjnym organów państwa może być również brak odpowiedzi na trudne pytania związane z, chronionymi lub nie, informacjami. Brak cierpliwości zainteresowanych w tym zakresie przynosi faktyczną stratę dla jawności, a w odwrotnych przypadkach – może na nią pozytywnie wpływać, ograniczając zamiary nadużyć, pomimo oczywistej zwłoki związanej z koniecznością zrealizowania wspomnianych wcześniej procedur. Jest wobec tego formą proobywatelskiej aktywności, o którą z pewnością należy zabiegać, pomimo świadomości, że powtórzenie zagadnienia już niekoniecznie może wzbudzić zainteresowanie odbiorców. Należy pamiętać, że i w tej sytuacji mogą wystąpić odstępstwa od reguły. Zainteresowanie społeczeństwa, które wsłuchuje się w pełny opis wcześniej niepełnego komunikatu i wyciąga w stosunku do rządzących odpowiednie wnioski, świadczyć będzie zarówno o poziomie jego obywatelskiej dojrzałości, jak i wpłynie na nich hamująco z powodu świadomości nieuniknionych w przyszłości rozliczeń.

Interesująco przedstawia się również komunikowanie polityczne w przypadku nieuprawnionego ujawnienia chronionych klauzulami informacji w odniesieniu do mediów. Jedną z zastosowanych metod jest dyskredytowanie upubliczniających je dziennikarzy oraz wspierających ich źródeł, kierowanie wobec nich gróźb pociągnięcia do odpowiedzialności karnej lub zawiadomień w tym zakresie, kreowanie mrozącego efektu posiadanej nad jednostkami przewagi itp.

¹⁹ Art. 6. ust. 2-8 u.o.i.n. Zmiana statusu materiałów niejawnych nie obejmuje wyłączeń wskazanych w art. 7. ust. 1 tej ustawy.

W annałach historii polskiego sądownictwa zapisał się trwający od 1996 r. przez kolejnych 12 lat proces przeciwko jednemu z dziennikarzy, który został oskarżony w latach 90. z zawiadomienia ówczesnego Urzędu Ochrony Państwa, o ujawnienie tajemnicy państwowej polegającej na podaniu do publicznej wiadomości personaliów operacyjnych (zatem i tak fałszywych) funkcjonariusza uczestniczącego w jednej z głośnych ówczesnie spraw dotyczących znanego powszechnie polityka. Komentujący po latach wydarzenia obrońca obwinionego stwierdził z sarkazmem: „służby kochają tajemnice. Każdy, kto się zbliża do granic, dotyka tajemnicy, automatycznie staje się czynnie pobudzającym służby do kontrposunięć”²⁰. Powyższy komunikat znającego kulisy sprawy prawnika wskazuje na zastosowaną przez organy państwa metodologię zarządzania kryzysem, wywołanym ujawnieniem chronionych informacji, który może być inspiracją dla każdej elity rządzącej. Zasada zastraszania, nawet potencjalnymi oskarżeniami o szpiegostwo, połączona z przewlekaniem działań operacyjnych i postępowania procesowego może „zmęczeniuowo” wpływać na jednostkę w starciu z profesjonalnie przygotowanym i zarządzanym przez polityków aparatem państwa, a tym samym skutecznie zniechęcać ewentualnych następców do podjęcia podobnych kroków. Zaburza to tym samym aktywność mediów i iluzorycznymi czyni ich starania o zachowanie jasnych granic jawności. Jedynym wzmacniającym w stosunku do nich rozwiązaniem jest prawna ochrona źródeł informacji, która utrudnia, ale nie uniemożliwia, ich ustalenie²¹.

Stosunkowo łatwo można również manipulować procesem poznawczym odbiorcy, świadomie wykorzystując jego niewiedzę w odniesieniu do obowiązującego stanu prawnego. Najczęściej spotyka się niekorygowanie przez przedstawicieli władz w publicznych odpowiedziach nieobecnego od nowelizacji u.o.i.n. w 2010 r. pojęcia tajemnicy państwowej. Z uwagi na brak precyzji zadających pytanie, trudno mówić o formalnych następstwach wykorzystywania przewagi wiedzy. Z perspektywy komunikowania nie ponosi się zatem ryzyka związanego z następstwami mówienia nieprawdy, a tym samym intensywnego przeciwdziałania w przypadku ujawnienia niewygodnych dla sprawujących władzę informacji.

²⁰ *Najdłuższy proces o ujawnienie tajemnicy państwowej*, <https://www.polskieradio24.pl/130/5561/Artykul/1703537,Najdluzszy-proces-o-ujawnienie-tajemnicy-panstwowej> [dostęp 13.04.2019].

²¹ Art. 85 u.o.i.n. zmieniający zapis Ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

Nieco odmiennie przebiega proces zarządzania kryzysem w przypadku popełnionych błędów. Przyjmując określone założenia związane z niejawnością i niedostępnością części źródeł, można spróbować wskazać na wyprzedzające ostateczne rozstrzygnięcia prawne komunikaty ze strony zarządzanych przez polityków organów państwa o utracie przez: byłego szefa CBA Pawła Wojtunika oraz dyrektora Departamentu Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi BBN, doradcę prezydenta RP Andrzeja Dudy gen. Jarosława Kraszewskiego, rękojmi do pracy z materiałami niejawnymi. W jednostronnym komunikowaniu można doszukać się przywoływanych wcześniej, a tworzonych na użytek szerokiego kręgu odbiorców, dyskredytujących ich pozycję zawodową opinii, opiniotwórczych wystąpień z przywoływaną uwagą o niemożliwości ujawnienia potwierdzających tezy źródeł itp. Informacje o porażce organów państwa w następstwie wyroku NSA w sprawie Wojtunika, ale przede wszystkim pokazu siły Pałacu Prezydenckiego w sporze o gen. Kraszewskiego, były lakoniczne lub pozbawione dodatkowych komentarzy. W tym drugim przypadku, chroniąc wizerunek polityczny formacji rządzącej, odwołano osoby odpowiedzialne za pierwotne decyzje podejmowane w tle ważniejszych i absorbujących społeczną uwagę wydarzeń²².

Podsumowanie i wnioski

Powoływanie się na bezpieczeństwo państwa i wynikającą z tego tytułu konieczność ochrony informacji jest przystępnym i wykorzystywanym przez elity rządzące narzędziem komunikowania się z obywatelami. Warunkowe ograniczenia jawności życia publicznego nie mogą być jednak kojarzone ze stanowiącym pole do nadużyć makiawelicznym rozumieniem racji stanu, gdzie „cel uświęca środki”, a politykę w okresie kryzysu pozbawia się elementarnej moralności, dobro państwa kładzie się na karb subiektywnej oceny przedstawicieli jego organów, podobnie jak długofalowe interesy wykraczające poza wymiar kadencji czy okresów wyborczych. Z jednej strony należy oczekiwać, że będzie się zwiększać interaktywność komunikowania stron i powstaną nowe możliwości samoorganizacji obywateli, a z drugiej – system stanie się prawdopodobnie bardziej podatny na profesjonalne działanie elit rządzących zmierzających do organizowania

²² R. Zapart. *Niebezpieczeństwo politycznego wykorzystania ustawodawstwa o ochronie informacji niejawnych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2019, nr 3 (17), s. 125-126.

i wzmacniania wyrazów poparcia dla ich interesów²³. Eliminacji pojawiających się w tym obszarze obaw może służyć takie ograniczenie w dostępie do informacji o działaniach władz związanych z zabezpieczeniem wspólnotowego bezpieczeństwa, które będzie spełniać łącznie warunki pragmatyki i racjonalności, zostanie wyważone na płaszczyźnie normatywnej z perspektywy praw jednostki i praw wspólnoty, przygotowane w sposób jawny i przy powszechnej akceptacji oraz adekwatnie do występującego w danym okresie zagrożenia²⁴. Wskazane podejście winno redukować ryzyko arbitralności działań elit politycznych i pozostawić, niedotkniętą skazą braku obywatelskiego zaufania do nich, przestrzeń do poprawy relacji i pożądanego w większym wymiarze – komunikowania publicznego. Powinny się w niej pojawić przynajmniej trzy kierunki działania. Pierwszy obejmowałby położenie silniejszego społecznego nacisku na etykę i moralność u elit rządzących, co w następstwie służyłoby wzmocnieniu dialogu i prawidłowych relacji pomiędzy stronami i racjonalizowałoby działania państwa²⁵. Drugi wskazywałby na wzmocnienie praktycznego zastosowania w podmiotach odpowiedzialnych za ochronę informacji niejawnych zasad „dobrej administracji”, co oznacza prawo do ochrony przez administrację a nie przed nią²⁶. Natomiast trzeci dotyczyłby wyposażenia mediów w skuteczniejsze narzędzia umożliwiające im spełnianie, przy zachowaniu pełnej odpowiedzialności za skutki przedstawianych publicznie ocen i opinii, służebnej roli wobec obywateli w kontekście nieustannego przypominania o konieczności sprawowania kontroli nad swoimi reprezentantami w strukturach władzy. Z perspektywy demokratycznego państwa prawa pożądanym byłoby łączenie wszystkich wskazanych kierunków. Trudno jednak być optymistą i pozytywnie prognozować w tym zakresie, bowiem elity rządzące, niezależnie od orientacji ideologicznej, niechętnie będą chciały zrezygnować z gwarantujących im przewagę komunikacyjną narzędzi wpływających na jawność życia publicznego.

²³ J. Garlicki, dz. cyt., s. 44.

²⁴ R. Zapart, *Polityka a ochrona...*, dz. cyt., s. 195.

²⁵ J. Czaputowicz, *Etyka w służbie publicznej*, [w:] *Etyka w służbie publicznej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2013, s. 13.

²⁶ T. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1555.pdf> [dostęp 14.04.2019].

Bibliografia

- Dobek-Ostrowska B., *Komunikowanie polityczne i publiczne*, Warszawa 2007.
- Karwat M., *Teoria prowokacji. Analiza politologiczna*, Warszawa 2007.
- Kolczyński M., *Strategie komunikowania politycznego*, Katowice 2008.
- Kossecki J., *Cybernetyka społeczna*, Warszawa 1981.
- Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Warszawa 2004.
- Pabijańska M., *Psychomanipulacje w polityce: metody, techniki, przykłady*, Kraków 2007.
- Rzegocki A., *Racja stanu a polska tradycja myślenia o polityce*, Kraków 2008.
- Zalewski S., *Bezpieczeństwo polityczne. Zarys problematyki*, Siedlce 2013.

Artykuły

- Borecki R., *Propaganda a polityka (zarys problematyki funkcjonowania środków masowego przekazu w systemach społeczno-politycznych)*, Warszawa 1987.
- Cieślak Z., *Aksjologiczne podstawy jawności. Perspektywa nauk o administracji*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013.
- Czaputowicz J., *Etyka w służbie publicznej*, [w:] *Etyka w służbie publicznej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2013.
- Dylus A., *Aksjologiczne podstawy jawności i jej ograniczenia. Perspektywa etyki politycznej*, [w:] *Jawność i jej ograniczenia*, red. G. Szpor, t. II, *Podstawy aksjologiczne*, red. Z. Cieślak, Warszawa 2013.
- Garlicki J., *Komunikowanie polityczne – od kampanii wyborczej do kampanii permanentnej*, „*Studia Politologiczne*” 2010, t. 16.
- Grzelak M., *Skutki sprawy Edwarda Snowdena dla prywatności danych w cyberprzestrzeni*, „*Bezpieczeństwo Narodowe*” 2015, nr 33.
- Kister Ł., *Ustawa o ochronie informacji niejawnych w opiniach dziennikarzy*, [w:] *X lat ustawy o ochronie informacji niejawnych 1999-2009: materiały konferencyjne*, red. M. Gajos, Katowice 2009.
- Lipowicz T., *Prawo obywatela do dobrej administracji*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1555.pdf> [dostęp 14.04.2019].
- Najdłuższy proces o ujawnienie tajemnicy państwowej*, <https://www.polskieradio24.pl/130/5561/Artykul/1703537,Najdluzszy-proces-o-ujawnienie-tajemnicy-panstwowej> [dostęp 13.04.2019].

Zapart R., *Niebezpieczeństwo politycznego wykorzystania ustawodawstwa o ochronie informacji niejawnych*, „Polityka i Społeczeństwo” 2019, nr 3(17).

Zapart R., *Polityka a ochrona informacji niejawnych. W poszukiwaniu nadrzędnych wartości w państwie w obliczu zewnętrznego zagrożenia*, [w:] *Informacje prawnie chronione – wybrane zagadnienia*, red. S. Topolewski, Siedlce 2019.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. z 2018 r., poz. 412 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. z 1984 r. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.).

The perspective of the political use of classified information in public communication

Summary: The exercise of the constitutional right of citizens to information about the activities of state authorities, particularly in the field of state security, presents many problems following from the applicability of the Act on the Protection of Classified Information. The limitations of openness in the public sphere imposed by this Act create the risk of its instrumental use by the ruling elites for the purposes of their particular political interests. In the light of the author's research, free media, being one of the allies of society, exposes abuse and, at the same time, supports society's control functions, shapes its proper judgment of reality and limits the effects of unilateral communication in politics. For the functioning of a democratic state of law, it would also be desirable to place greater emphasis on the ethical and moral sphere of activity of politicians and on the implementation of the principles of good administration in their subordinate institutions. However, it is difficult to be optimistic and offer positive forecasts in this respect since the ruling elites, regardless of their ideological orientation, will be unwilling to resign from the tools that give them communication advantage and affect the openness of the public life.

Keywords: *classified information, openness, communication, politics, power, media*