

Sławomir Kamiński

Czteroletni przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego w amerykańskim systemie planowania strategicznego

Kultura Bezpieczeństwa. Nauka-Praktyka-Refleksje nr 20, 250-274

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

CZTEROLETNI PRZEGLĄD
BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO
W AMERYKAŃSKIM SYSTEMIE
PLANOWANIA STRATEGICZNEGO

QUADRENNIAL HOMELAND SECURITY
REVIEW IN AMERICAN SYSTEM
OF STRATEGIC PLANNING

SŁAWOMIR KAMIŃSKI

ABSTRACT

National security reviews are essential tools for strategic planning in the United States for over twenty years. In 1997, the US Congress obliged the US Secretary of Defense and the Chairman of the Joint Chiefs of Staff by law to conduct comprehensive quadrennial defense reviews (QDR). This law influenced American policy planning in other, than only defense, national security domains. The subject of the author's interest is the Quadrennial Homeland Security Review. In this article, an attempt is made to determine the influence of this review on the American national security management system and directions of policy implemented by the US administration, and to develop methodological and organizational conclusions, which may be presented to Polish political decision-makers in this regard. Developing answers to these questions seem to be justified by the need to determine what preparations should be taken to make Polish national security reviews more effective, adequate and economically beneficial for the national security system in our country.

KEY WORDS

review, national security, The United States of America, strategic planning, homeland security

ABSTRAKT

Przeglądy w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego są podstawowym narzędziem planowania strategicznego w Stanach Zjednoczonych od ponad dwudziestu lat. W 1997 roku Kongres USA ustawowo zobowiązał Sekretarza Obrony USA oraz Przewodniczącego Połączonych Szefów Sztabów do przeprowadzania w cyklu czteroletnim kompleksowego przeglądu obronnego (*ang. Quadrennial Defense Reviews; QDR*). Ustawa ta wpłynęła na sposób planowania polityki amerykańskiej także w innych, niż obronna, dziedzinach bezpieczeństwa narodowego. Przedmiotem zainteresowania autora jest Czteroletni przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego. W niniejszym artykule podjęta zostanie próba określenia, jaki wpływ przegląd ten wywiera na amerykański system zarządzania w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, jak wpływa on na kierunki polityki prowadzonej przez rząd USA, a także jakie wnioski metodologiczne i organizacyjne mogą być przedstawione polskim decydom politycznym w tym zakresie. Opracowanie odpowiedzi na tak postawione pytania wydają się uzasadnione potrzebą określenia, jakie przygotowania powinny być przedsięwzięte, aby polskie przeglądy w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego przyczyniały się do poprawy efektywności, adekwatności i ekonomiczności systemu bezpieczeństwa narodowego w naszym kraju.

SŁOWA KLUCZOWE

przegląd, bezpieczeństwo narodowe, Stany Zjednoczone, planowanie strategiczne, bezpieczeństwo wewnętrzne



Przeglądy w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego są podstawowym narzędziem planowania strategicznego w Stanach Zjednoczonych od ponad dwudziestu lat. W 1997 roku Kongres USA ustawowo zobowiązał Sekretarza Obrony USA oraz Przewodniczącego Połączonych Szefów Sztabów do przeprowadzania w cyklu czteroletnim kompleksowego przeglądu obronnego (*ang. Quadrennial Defense Reviews; QDR*). Ustawa

ta wpłynęła na sposób planowania polityki amerykańskiej także w innych, niż obronna, dziedzinach bezpieczeństwa narodowego. Przedmiotem zainteresowania autora jest Czteroletni przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego. W niniejszym artykule podjęta zostanie próba określenia, jaki wpływ przegląd ten wywiera na amerykański system zarządzania w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, jak wpływa on na kierunki polityki prowadzonej przez rząd USA, a także jakie wnioski metodologiczne i organizacyjne mogą być przedstawione polskim decydom politycznym w tym zakresie. Opracowanie odpowiedzi na tak postawione pytania wydają się uzasadnione potrzebą określenia, jakie przygotowania powinny być przedsięwzięte, aby polskie przeglądy w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego przyczyniały się do poprawy efektywności, adekwatności i ekonomiczności systemu bezpieczeństwa narodowego w naszym kraju.

POJĘCIE PRZEGLĄDU, BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Pojęcie „przegląd” może być definiowane jako: czynność przeglądania czegoś w celu dokonania oceny, kontroli itp.; zestawienie i przedstawienie najważniejszych wiadomości, faktów, wydarzeń itp. z jakiejś dziedziny; impreza poświęcona publicznej prezentacji jakichś dokonań¹. Definicja tego pojęcia może obejmować sprawdzanie czegoś dla dokonania oceny lub kontroli lub pewien ciąg prezentowanych informacji, zestawionych w całość². Przegląd może być więc tożsamy zarówno z analizą jakiegoś przedmiotu lub zjawiska, jego kontrolą, a także przedstawieniem zestawienia najważniejszych elementów składających się na ten przedmiot lub zjawisko³. W słowniku synonimów „przegląd” kojarzony jest z bogatym zestawieniem pojęć bliskoznacznych, m.in. z: abstraktem, analizą, bilansem, ewaluacją, oceną, opisem, podsumowaniem, przedstawieniem, zestawieniem lub zobrazowaniem⁴. Przegląd można zatem postrzegać jako

¹ Słownik języka polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/przeegl%C4%85d.html> (dostęp: 29 lipca 2015 r.).

² Słownik języka polskiego SJP, <http://sjp.pl/przeegl%B1d> (dostęp: 29 lipca 2015 r.).

³ The Free Dictionary by Farlex, <http://pl.thefreedictionary.com/przeegl%C4%85d> (dostęp: 29 lipca 2015 r.).

⁴ Synonym.net. Internetowy słownik synonimów języka polskiego online, <http://synonym.net/synonym/przeegl%C4%85d> (dostęp: 29 lipca 2015 r.).

narzędzie stosowane do uzyskania celowej i uporządkowanej bazy dokonywania wyborów (podejmowania decyzji)⁵.

Nie ma natomiast jednej, powszechnie uznawanej definicji pojęcia „bezpieczeństwo narodowe”. To zróżnicowanie pojęciowe wynika z dwóch zasadniczych przesłanek. Po pierwsze, „bezpieczeństwo narodowe” obejmuje dwa terminy: „bezpieczeństwo” oraz „narodowe”. Bezpieczeństwo – od zarania dziejów – jest podstawową, elementarną potrzebą człowieka. Definiowane jest jako stan bez troski (bez pieczy), bez zmartwienia, niepokoju, stan pewności i braku zagrożeń, a także jako stan porządku, czyli braku chaosu wzbudzającego poczucie zagrożenia (łac. *sine cura; securitas*)⁶. Natomiast przymiotnik „narodowe” wywodzi się od narodu, czyli pewnej wspólnoty, która w procesie dziejowym, w sposób uświadomiony, wykształtowała określone podwaliny o podłożu politycznym, społecznym, etnicznym, gospodarczym, czy historyczno-kulturowym. Wyróżnikiem tak zdefiniowanej wspólnoty jest istnienie przekonania o posiadaniu świadomości narodowej, określonej przez pewną wspólnotę przekonań oraz wspólnie zamieszkiwane terytorium. W pewnym uproszczeniu przyjmuje się, że wyróżnikiem narodów europejskich stały się państwa, narodów azjatyckich – odrębność kulturowa i religijna, a np. narodu amerykańskiego – wspólna historia i styl życia⁷. Po drugie, pojęcie „bezpieczeństwo narodowe” wywodzi się z elementarnych, prostych definicji, które początkowo podkreślały jedynie wolność od zagrożenia militarnego lub przymusu politycznego. To utożsamianie bezpieczeństwa narodowego z bezpieczeństwem militarnym dostrzegalne jest nawet współcześnie, zwłaszcza w społeczeństwach posiadających bogatą historię wojen i konfliktów zbrojnych, w których uczestniczyły. Dopiero z biegiem lat definicje nabierały nowych treści, które zaczęły też podkreślać znaczenie niemilitarnych, zewnętrznych i wewnętrznych, zagrożeń dla bezpieczeństwa.

Coraz szersze podejście do zagadnień dotyczących bezpieczeństwa określa potrzebę dalszego jego klasyfikowania i porządkowania. Jedna z najczęściej stosowanych klasyfikacji rozróżnia bezpieczeństwo zewnętrz-

⁵ Rutkowski C., *Przeгляд strategiczny jako narzędzie polityki*, Warszawa 2003, s. 23.

⁶ Więcej: *Webster's Third New International Dictionary*, Könnemann 1993, pp. 2053–2054; Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, Sprawy Międzynarodowe, Warszawa 1989, nr 10, s. 49; Giddens A., *Nowoczesność i tożsamość*, Warszawa 2007, ss. 50-78, 150-197; Kopaliński W., *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1983, t. I, s. 147.

⁷ Kłoskowska A., *Kultury narodowe u korzeni*, Warszawa 1996, ss. 15-26.

ne i wewnętrzne, gdzie bezpieczeństwo zewnętrzne oznacza brak zagrożeń ze strony innych podmiotów (obronę i ochronę przed agresją z zewnątrz), a bezpieczeństwo wewnętrzne wiąże się z utrzymywaniem równowagi i porządku na danym terytorium⁸. Tak sformułowana definicja nie wskazuje więc na to, aby źródeł zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego upatrywać w samym podmiocie. Jest to raczej stan, który dotyczy organizacji wewnętrznej państwa, gwarantujący jego przetrwanie, istnienie i dalszy rozwój w otoczeniu innych państw i innych podmiotów stosunków międzynarodowych. Pojęcie „wewnętrzne” odnosi się zatem do tych atrybutów podmiotu (państwa), które wyrażają się w stosunku do pewnego zdefiniowanego terytorium i osób to terytorium zamieszkujących⁹.

W amerykańskiej Strategii bezpieczeństwa wewnętrznego z 2007 roku bezpieczeństwo wewnętrzne (*ang. homeland security*) zostało zdefiniowane przez pryzmat ataków terrorystycznych przeprowadzonych na terytorium USA 11 września 2001 roku jako: *wspólne narodowe wysiłki przedsięwzięte w celu zapobiegania atakom terrorystycznym przeciwko Stanom Zjednoczonym, ograniczenia wrażliwości Ameryki na terroryzm oraz zmniejszenia zniszczeń i kosztów odbudowy wywołanych potencjalnym atakiem*¹⁰. W Strategii bezpieczeństwa narodowego USA z 2010 roku rozszerzono definicję bezpieczeństwa wewnętrznego o: *bezszwową koordynację działań władz federalnych, stanowych i lokalnych w celu zapobiegania, zapewnienia ochrony i reagowania na zagrożenia i klęski żywiołowe*¹¹. W Czteroletnim przeglądzie bezpieczeństwa wewnętrznego z 2010 roku również poszerzono zakres definicji z 2007 roku: *bezpieczeństwo wewnętrzne są to wspólne narodowe wysiłki przedsięwzięte w celu zapewnienia obrony, ochrony i odporności ojczyzny przed terroryzmem i innymi zagrożeniami, gdzie amerykańskie interesy, aspiracje i sposób życia*

⁸ Cieślarczyk M., *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009, s. 12, Bay Ch., *Koncepcje bezpieczeństwa indywidualnego, narodowego i zbiorowego*, „*Studia Nauk Politycznych*” 1989, nr 4, ss. 84-91, Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, ss. 17-18.

⁹ Wiśniewski B., Zalewski S., Podleś D., Kozłowska K., *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP*, Bielsko-Biała 2006.

¹⁰ National Strategy for Homeland Security 2007, p. 3, http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf (dostęp: 29 lipca 2015 r.).

¹¹ National Security Strategy, May 2010, p. 2, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf (dostęp: 29 lipca 2015 r.).

mogą być rozwijane¹². Definicję tę powtórzono w kolejnym Przeglądzie z 2014 roku, zwiększono jednak liczbę podmiotów uczestniczących we „wspólnym narodowym wysiłku” o organizacje pozarządowe i z sektora prywatnego, a także o społeczności lokalne, rodziny i indywidualnych obywateli¹³. W ten sposób uwypuklono w szczególności cywilne (nie-wojskowe) aspekty zapewniania bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, w odróżnieniu od pojęcia *homeland defense*, które odnosi się do zapewnienia bezpieczeństwa militarnego państwa¹⁴.

AMERYKAŃSKI SYSTEM PRZEGLĄDÓW STRATEGICZNYCH W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Geneza amerykańskich przeglądów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego sięga przełomu lat 80. i 90. XX wieku. Był to czas rozpadu dwubiegunowego porządku międzynarodowego oraz zimnowojennego układu sił. W latach 90. XX wieku w Stanach Zjednoczonych przeprowadzone zostały trzy przeglądy strategiczne w dziedzinie bezpieczeństwa, ograniczone jednak wyłącznie do kwestii obronnych. Ich podstawowym celem było zdiagnozowanie kompleksowych zmian, jakie dokonywały się w środowisku bezpieczeństwa USA i wypracowanie – na bazie tej diagnozy – nowej strategii działania dla władz politycznych i wojskowych, obejmującej główne kierunki amerykańskiej polityki obronnej oraz przyszły kształt sił zbrojnych w warunkach zmieniającego się otoczenia międzynarodowego. Przeglądy te, ze względu na swój zbyt zachowawczy charakter i brak zachowania należytej spójności ze strategiami bezpieczeństwa narodowego, wykorzystane były w stopniu ograniczonym w polityce rozwoju sił zbrojnych. Jednak ich podstawowa wartość polegała na tym, że instrumenty te stały się bodźcem dla amerykańskich organów rządowych do uruchomienia kompleksowych i systemowych prac nad strategicznym planowaniem w dziedzinie obronności.

¹² Quadrennial Homeland Security Review 2010, p. 13, https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/qhsr_report.pdf (dostęp: 29 lipca 2015 r.).

W literaturze anglojęzycznej spotykane są również inne określenia odnoszące się do bezpieczeństwa wewnętrznego, tj. *internal security*, *domestic security*, *societal security* lub *civil emergencies*.

¹³ Quadrennial Homeland Security Review 2014, p. 33, <http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/2014-qhsr-final-508.pdf> (dostęp: 29 lipca 2015 r.).

¹⁴ W niniejszym artykule wszystkie określenia odnoszące się do Stanów Zjednoczonych dotyczą federacyjnego państwa w Ameryce Północnej o oficjalnej nazwie: Stany Zjednoczone Ameryki.

Efektom prac było uchwalenie w 1997 roku przez Kongres USA nowej ustawy, na mocy której Sekretarz Obrony oraz Przewodniczący Połączonych Szefów Sztabów zostali zobowiązani do przeprowadzania w cyklu czteroletnim kompleksowego przeglądu obronnego (*ang. Quadrennial Defense Reviews; QDR*)¹⁵. Ustawa ta wpłynęła na sposób planowania polityki amerykańskiej nie tylko w dziedzinie obronności, ale także w innych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego. Na kanwie ataków terrorystycznych dokonanych 11 września 2001 roku na Stany Zjednoczone, przeprowadzony został Czteroletni przegląd Wspólnoty Wywiadów (*ang. Quadrennial Intelligence Community Review; QICR*)¹⁶. Kolejne edycje tego przeglądu zakończyły się w latach 2005 i 2009¹⁷. W 2010 oraz 2015 roku przeprowadzone zostały przez Departament Stanu Czteroletnie przeglądy dyplomacji i rozwoju (*ang. Quadrennial Diplomacy and Development Reviews; QDDR*). W 2010 i 2014 roku Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego (*ang. Department of Homeland Security, DHS*) opublikował Czteroletnie przeglądy bezpieczeństwa wewnętrznego (*ang. Quadrennial Homeland Security Reviews; QHSR*)¹⁸. W czerwcu 2013 roku, z inicjatywy Prezydenta

¹⁵ *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997*, Public Law 104-201, Title 10, US Code, Section 118. Kolejne Czteroletnie przeglądy obronne zostały zrealizowane w latach 1997, 2001, 2006, 2010 i 2014.

¹⁶ Tzw. Wspólnota Wywiadów Stanów Zjednoczonych (*ang. Intelligence Community; IC*) to amerykańska struktura administracyjno-rządowa złożona z agencji rządowych i komórek strukturalnych departamentów, posiadających kompetencje wywiadowcze. Utworzona została rozkazem nr 12333 prezydenta Stanów Zjednoczonych Ronalda Reagana w 1981 roku, wydanym na podstawie Ustawy o bezpieczeństwie narodowym z 1947 r. z późn. popr. (*ang. National Security Act of 1947*), w celu zapewnienia kierowania i koordynowania działalnością wywiadowczą Stanów Zjednoczonych. Na czele Wspólnoty stoi Dyrektor Wywiadu Narodowego (*ang. Director of National Intelligence; DNI*). Przedkłada on raporty bezpośrednio Prezydentowi USA oraz członkom Rady Bezpieczeństwa Narodowego (*ang. National Security Council*).

¹⁷ Raport z Czteroletniego przeglądu Wspólnoty Wywiadów z 2009 r. jest ostatnim publicznie dostępnym dokumentem.

¹⁸ Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest amerykańskim odpowiednikiem resortu Spraw Wewnętrznych. Utworzony został na podstawie zarządzenia prezydenta George'a W. Busha EO 13228 z 8 października 2001 roku oraz Ustawy ws. bezpieczeństwa wewnętrznego (*ang. Homeland Security Act*). Nowy urząd rozpoczął działalność 25 listopada 2002 roku. Była to największa reorganizacja instytucjonalna rządu USA od 1949 roku, kiedy utworzony został Departament Obrony USA. Nowy urząd miał zapewnić koordynację działań i przepływu informacji pomiędzy agencjami wywiadowczymi oraz policją stanową i departamentami policji miejskiej,

USA, zainicjowane zostały też prace nad nowym Czteroletnim przeglądem energetycznym (*ang. Quadrennial Energy Review; QER*)¹⁹.

W 2006 roku republikański senator Richard Burr z Karoliny Północnej zainicjował prace nad nowymi rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi przygotowań do pandemii i innych zagrożeń. Prace te zakończyły się przyjęciem ustawy, w której znalazło się zobowiązanie Sekretarza Zdrowia do przedstawiania co cztery lata strategii bezpieczeństwa zdrowotnego²⁰.

Od 1993 roku parlamentarzyści amerykańscy, szczególnie członkowie parlamentarnych Komisji Sił Zbrojnych, przedkładali różne inicjatywy przeprowadzenia czteroletnich przeglądów strategicznych, m.in. w zakresie: obrony biologicznej, nadzoru biologicznego, cyberbezpieczeństwa, bezpieczeństwa energetycznego, bezpieczeństwa narodowego oraz polityki kosmicznej²¹. Inicjatywy te nie zostały dotychczas włączone do amerykańskich norm prawnych, ani do działalności instytucji rządowych. Nie można jednak wykluczać, że w sytuacji pogłębiającej się niepewności i złożoności współczesnego środowiska bezpieczeństwa oraz tendencji amerykańskich decydentów politycznych do dalszego integrowania i koordynowania polityki bezpieczeństwa w różnych jej aspektach i przejawach, w Kongresie USA zgłaszane będą kolejne inicjatywy przeprowadzenia przeglądów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa jako tych instrumentów planowania strategicznego, które w dalszym trybie wykorzysta-

straży granicznej Stanów Zjednoczonych oraz innych służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie w celu m.in.: zapobiegania atakom terrorystycznym na terytorium Stanów Zjednoczonych, zmniejszenia zagrożenia kraju atakami terrorystycznymi oraz zmniejszenia szkód i asystowania przy pomocy po ataku terrorystycznym (jeśli już nastąpił) na terytorium Stanów Zjednoczonych. W skład nowego resortu weszło 22 dotychczas odrębnych instytucji i innych podmiotów posiadających kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego.

¹⁹ Tama Jordan, *Does Strategic Planning Matter? The Outcomes of U.S. National Security Reviews*, p. 1, http://www.academia.edu/9825741/Does_Strategic_Planning_Matter_The_Outcomes_of_U.S._National_Security_Reviews (dostęp: 25 sierpnia 2015 r.).

²⁰ The Pandemic and All-Hazards Preparedness Act of 2006.

²¹ Propozycje przeprowadzenia nowych przeglądów strategicznych zgłaszali m.in. członkowie Izby Reprezentantów: Jim Turner (demokrata z Teksasu), James Langevin (demokrata z Rhode Island), Charles Boustany (republikanin z Luizjany), John Culberson (republikanin z Teksasu) oraz senatorowie: John Rockefeller (demokrata z Wirginii Zachodniej), Mark Pryor (demokrata z Arizony) oraz Bill Pascrell (demokrata z New Jersey).

wane są w procesie opracowania strategii bezpieczeństwa narodowego oraz przyczyniają się do inicjowania potrzebnych zmian systemowych²².

PODSTAWY PRAWNE CZTEROLETNIEGO PRZEGLĄDU BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Podstawa prawna przeprowadzania Czteroletnich przeglądów bezpieczeństwa wewnętrznego (QHSR) określona została w Sekcji 2401 Rekomendacji wdrożeniowych Ustawy z 2007 roku w sprawie Komisji 11 września, Pub. L. 110-53 (*ang. Section 2401 of the Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007, Pub. L. 110-53*), stanowiącej poprawkę do Tytułu VII Ustawy z 2002 roku o bezpieczeństwie wewnętrznym (*Title VII of the Homeland Security Act of 2002*). Przepisy prawa zobowiązują Sekretarza Bezpieczeństwa Wewnętrznego do przeprowadzania Czteroletniego przeglądu bezpieczeństwa wewnętrznego, począwszy od 2009 roku. Pierwszy Przegląd został zakończony i opublikowany w 2010 roku.

Według sekretarza bezpieczeństwa wewnętrznego Jeha Charlesa Johnsa: *Czteroletni przegląd bezpieczeństwa wewnętrznego z 2014 roku określa priorytety dla bezpieczeństwa wewnętrznego na okres najbliższych czterech lat, w oparciu o ryzyka oraz nakreślenie dróg naprzód, celem zapewnienia skutecznego reagowania na szybko zmieniające się zagrożenia i niebezpieczeństwa*²³. Intencją przedstawicieli Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, która stała u podstaw publikacji dokumentu, jest zapewnienie, że przyszłe decyzje rządowe w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego podejmowane będą w sposób spójny, jednolity, przejrzysty i skoordynowany z działaniami innych departamentów oraz innych podmiotów posiadających kompetencje w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. Przegląd wskazuje więc na odpowiedzialność władz wszystkich szczebli amerykańskiej administracji państwowej, przedstawicieli prywatnego sektora i organizacji pozarządowych, za tworzenie sprzyjających warunków do podejmowania współpracy w ramach partnerstw publiczno-prywat-

²² Tama Jordan, *The Purpose and Impact of Quadrennial Reviews by U.S. National Security Agencies. Paper Prepared for the American Political Science Association Annual Meeting, August 2013*, p. 17, http://www.academia.edu/9697093/The_Purpose_and_Impact_of_Quadrennial_Reviews_by_U.S._National_Security_Agencies (dostęp: 25 sierpnia 2015 r.).

²³ DHS Releases Second Quadrennial Homeland Security Review, <http://www.dhs.gov/news/2014/06/19/dhs-releases-second-quadrennial-homeland-security-review> (dostęp: 23 sierpnia 2015 r.).

nych, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, infrastruktury krytycznej i usług wspierających przygotowanie i reagowanie na zagrożenia.

CEL, STRUKTURA I PROCES PRZYGOTOWANIA PRZEGLĄDU

Zakładanym celem publikacji raportu z QHSR było nakreślenie ram strategicznych dla działań podmiotów wszystkich szczebli posiadających kompetencje w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Chodziło nie tylko o zapobieganie i przeciwdziałanie zagrożeniom, ale także o zapewnienie niezbędnych sił, środków i zasobów na rzecz bezpieczeństwa obywateli amerykańskich, ich własności oraz środków komunikacji ze światem (prawnych, migracyjnych, handlowych, związanych z przepływem osób i towarów oraz odbywaniem podróży). Opracowanie i opublikowanie QHSR to jeden z etapów zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego. Dokument zarysowuje wizję bezpiecznego państwa poprzez określenie zasadniczych misji w tej dziedzinie, priorytetowych celów dla każdego z obszarów misyjnych, tworzy też niezbędne podstawy dla następnych etapów. Kolejnym elementem procesu planowania strategicznego w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego USA jest przygotowanie programów działania resortu Spraw Wewnętrznych i innych departamentów zgodnym z ramami strategicznymi określonymi w QHSR. Ostatnim elementem procesu będzie przedłożenie budżetowe Sekretarza Bezpieczeństwa Wewnętrznego do Kongresu USA²⁴.

Prace nad QHSR realizowane były dwutorowo, tj. z dołu do góry (ang. *bottom-up*), co wynikało z potrzeby wykorzystania dotychczasowych doświadczeń oraz w formule z góry na dół (ang. *top-down*), co oznaczało zapewnienie kierowania procesem przez Sekretarza Bezpieczeństwa Wewnętrznego celem zapewnienia spójności Przeglądu z zapisami obowiązującej strategii bezpieczeństwa narodowego. Prace nad QHSR zostały podzielone na cztery fazy. Faza przygotowawcza (od 2012 do początku 2013 r.) polegała na określeniu zagrożeń i ryzyk w sytuacji dynamicznych zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa oraz zarysowaniu koniecznych korekt celów służących realizacji pięciu misji bezpieczeństwa wewnętrznego. W fazie studiów i analiz (wiosna – lato 2013 r.) realizowane były studia i analizy szczegółowe, ukierunkowane na konkretne problemy. Faza opracowywania dokumentu i podejmowania decyzji (je-

²⁴ W związku z opóźnieniem publikacji QHSR należy oczekiwać, że zapisy QHSR znajdą odzwierciedlenie dopiero w planach budżetowych na rok 2016 i lata kolejne.

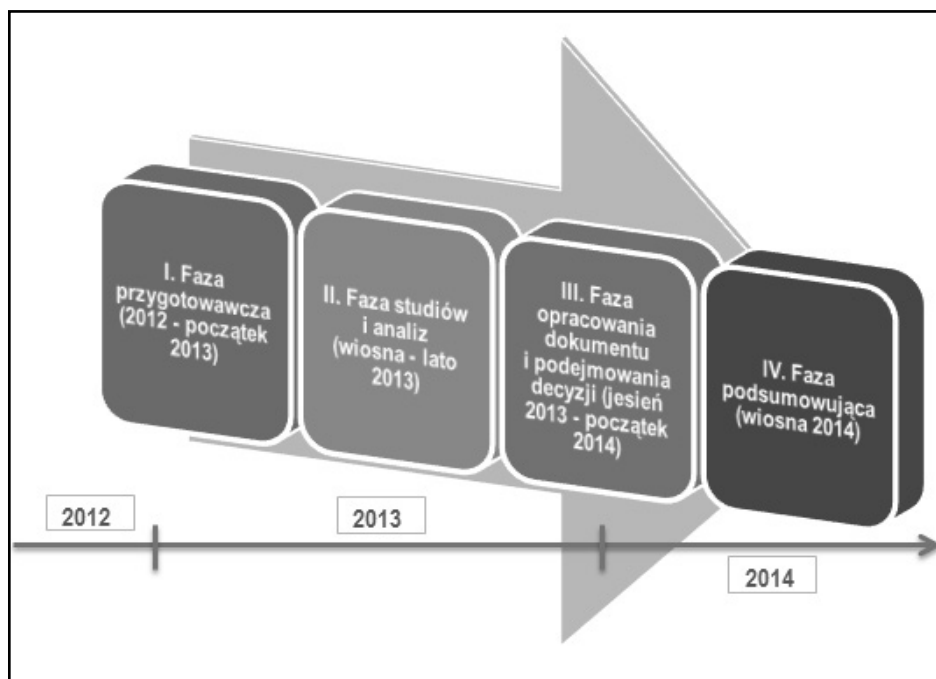
sień 2013 – początek 2014 r.) była okresem uzgadniania najważniejszych decyzji i inicjatyw z innymi departamentami i agencjami federalnymi oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w tworzenie QHSR, w tym priorytetyzacji celów i przyszyłych działań organów państwa w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Ostatnia faza podsumowująca polegała na skumulowaniu wysiłków celem ostatecznego opracowania redakcyjnego, wydania i przesłania dokumentu do Kongresu USA.

Funkcję sekretariatu QHSR pełniło – podobnie jak podczas Przeglądu z 2010 roku - Biuro ds. Strategii, Planowania i Analiz, wchodzące w skład Biura ds. Polityki Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego USA. W prace zaangażowanych było ponad 200 pracowników resortu podzielonych na pięć tematycznych grup roboczych. Grupy prowadziły badania nad: zagrożeniem terroryzmem, cyberbezpieczeństwem, strategią zwalczania zagrożeń biologicznych, zabezpieczaniem przepływu dóbr i osób oraz systemem zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym i partnerstwem publiczno-prywatnym. Każda tematyczna grupa robocza odpowiedzialna była za opracowanie i przedstawienie wyników badań zawierających cztery kluczowe elementy składowe: wytyczne i priorytety, definicję kontekstu obejmującego charakterystykę zagrożeń i ryzyk dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz określenie możliwych kierunków ich ewolucji, propozycje rozwiązań oraz rekomendowany wariant działania. Wyniki prac grup roboczych przekazane zostały do Wykonawczego Komitetu Sterującego QHSR, złożonego z kierownictwa i wysokich rangą urzędników Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Obradom Komitetu przewodniczył Zastępca Sekretarza Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Komitet podejmował decyzje w sytuacjach niejasnych lub wątpliwych oraz inicjował prace nad projektem raportu końcowego Przeglądu.

W trakcie realizacji Przeglądu Sekretarz Bezpieczeństwa Wewnętrznego przeprowadzał regularne konsultacje z szefami innych departamentów i agencji federalnych, zwłaszcza z prokuratorem generalnym, sekretarzami stanu, obrony, zdrowia i służb społecznych, skarbu, rolnictwa oraz dyrektorem Wywiadu Narodowego (*ang. Director of National Intelligence; DNI*), a także z kierownictwem Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz innymi przedstawicielami władz wszystkich szczebli administracji państwowej, członkami Kongresu, przedstawicielami sektora prywatnego, środowiskami naukowymi i eksperckimi.

Główne części składowe dokumentu obejmują: podstawy prawne Przeglądu, cel Przeglądu, pięć rozdziałów merytorycznych oraz podsumowanie.

Dokument uzupełniają dwa załączniki. W Załączniku pierwszym opisane zostały kompetencje i zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów państwa (instytucji i agencji rządowych wszystkich szczebli oraz obywateli i podmiotów prywatnych) w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego. Załącznik drugi przedstawia proces przygotowania oraz poszczególne fazy opracowania dokumentu wynikowego przeprowadzonego Przeglądu.



Rys. Cztery fazy opracowania Czteroletniego przeglądu bezpieczeństwa wewnętrznego. Opracowanie własne.

GLÓWNE TEZY PRZEGLĄDU

QHRSR obejmuje charakterystykę środowiska bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych, rozumianego jako warunki realizacji interesów i osiągnięcia celów w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. Według autorów dokumentu, współczesne środowisko bezpieczeństwa USA cechuje się dużym stopniem niestabilności w kraju i zagranicą. Cięcia budżetowe oraz zagrożenie terroryzmem szczególnie silnie wpływają na klimat polityczny sprzyjający tworzeniu i wdrażaniu *spójnej, osiągalnej i realnej finansowo strategii* (*ang. focused, achievable and affordable strategy*)

rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego²⁵. Z tego względu, kluczowe czynniki ryzyka dla bezpieczeństwa wewnętrznego w najbliższych latach powiązane zostały z wyzwaniami dla bezpieczeństwa USA, czyli sytuacjami problemowymi generującymi problemy decyzyjne związane z koniecznością rozstrzygnięcia spraw bezpieczeństwa. Za najważniejsze wyzwanie uznano utrzymywanie się wysokiego poziomu zagrożenia terrorystycznego, co wynika przede wszystkim z coraz bardziej zdecentralizowanych metod planowania ataków i operacji przez terrorystów. Stwierdzono, że szczególnie niebezpieczny dla realizacji interesów USA może być potencjalny atak terrorystyczny przeprowadzony w sektorze transportowym, a także w przestrzeni wirtualnej, w której komunikują się połączone siecią komputery lub inne media cyfrowe (cyberprzestrzeń), ponieważ mogą one nieść za sobą większe od dotychczasowych ryzyka dla amerykańskiej gospodarki, zwłaszcza dla infrastruktury krytycznej. Wśród wymienionych wyzwań dla bezpieczeństwa znalazły się także: wzrost znaczenia zagrożeń o charakterze biologicznym, obejmujących m.in. bioterroryzm, pandemie lub choroby odzwierzęce, ze względu na wysokie prawdopodobieństwo ich zaistnienia oraz terroryzm jądrowy, ze względu na upowszechnienie improwizowanych środków przenoszenia, co znacząco zwiększa możliwość dokonania przestępstwa z użyciem ładunku jądrowego. Wyzwaniem dla amerykańskiego bezpieczeństwa wewnętrznego jest również wzrost znaczenia i możliwości działania transnarodowych organizacji przestępczych zajmujących się nielegalnym przetrzaniem osób i towarów, w tym narkotyków oraz handlem żywym towarem. Po raz pierwszy w historii amerykańskich dokumentów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa silnie zaznaczono wzrost skutków, w tym kosztów, wynikających z zagrożeń naturalnych, tj. gwałtowne wyładowania atmosferyczne, powodzie, wichury lub związanych ze starzeniem się infrastruktury. Negatywne konsekwencje zmian klimatycznych coraz mocniej oddziałują na bezpieczeństwo narodowe Stanów Zjednoczonych, co znalazło także swoje odzwierciedlenie w treści

²⁵ Zwrot wybrany z wypowiedzi kongresmana Jeffa Duncana (R-SC) w trakcie przesłuchania nt. QHSR w Komisji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, DHS 2014 Quadrennial Review Urges Strategic Deployment Of Resources, by: Amanda Vicinanza, Contributing Editor, HS Today.us, <http://www.hstoday.us/briefings/daily-news-analysis/single-article/dhs-2014-quadrennial-review-urges-strategic-deployment-of-resources/5bb29d44ceaffd2b2f7ec3f6036bc76a.html> (dostęp: 1 sierpnia 2015 r.).

najnowszej Strategii bezpieczeństwa narodowego, opublikowanej przez administrację prezydenta Baracka Obamy w lutym 2015 roku²⁶.

W związku z tak zarysowanymi wyzwaniami dla bezpieczeństwa wewnętrznego Stanów Zjednoczonych, opracowany został katalog zasad przewodnich (*ang. guiding principles*), które mają stanowić podstawę (wytyczne) do opracowania priorytetów działania dla Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego na przyszłość. Zawierają się one w następujących twierdzeniach:

- podstawą bezpieczeństwa wewnętrznego jest zapobieganie terroryzmowi, przy czym system bezpieczeństwa wewnętrznego musi uwzględniać różne możliwe zagrożenia i ryzyka;
- bezpieczeństwo wewnętrzne wspiera bezpieczeństwo gospodarcze;
- bezpieczeństwo wewnętrzne wymaga wspólnoty sieciowej (podmiotów, które są powiązane ze sobą rozlicznymi więzami i zależnościami, są świadome tych więzi i są gotowe współpracować ze sobą w sposób spójny i skoordynowany na rzecz wzmacniania bezpieczeństwa i realizacji wspólnych celów w tej dziedzinie);
- bezpieczeństwo wewnętrzne jest zależne od rozwiązań i innowacji rynkowych;
- bezpieczeństwo wewnętrzne stoi na straży prywatności, praw i swobód obywatelskich;
- bezpieczeństwo wewnętrzne polega na zarządzaniu ryzykiem w taki sposób, aby koncentrować wysiłki na redukowaniu największych zagrożeń.

Założono, że QHSR będzie pełnić funkcję przewodnika dla Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz innych instytucji państwowych posiadających kompetencje w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego na rzecz spójnej i zintegrowanej realizacji pięciu misji Przeglądu. Zadania strategiczne zostały zhierarchizowane i zagregowane w formie priorytetów strategicznych dla bezpieczeństwa wewnętrznego, które zdefiniowane zostały w sposób następujący: przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym²⁷ oraz zapobieganie terroryzmowi w kraju²⁸; wzmocnienie cyberbez-

²⁶ National Security Strategy 2015, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf (dostęp: 1 sierpnia 2015r.).

²⁷ Wzmacnianie zdolności Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz innych instytucji państwowych do prowadzenia działań zagranicą.

²⁸ Analiza i pogłębianie wiedzy na temat czynników inspirujących do przeprowadzania aktów terroryzmu, zintegrowanie służb kontrwywiadowczych, wzmocnienie partnerstwa służb ochronnych z wojskiem, zapewnienie szybkiego i efektywnego obiegu

pieczeństwa poprzez likwidowanie tradycyjnych barier pomiędzy bezpieczeństwem fizycznym a bezpieczeństwem w cyberprzestrzeni, zwiększanie zdolności działania śledczych oraz wykorzystanie innowacyjnych technologii w cyberprzestrzeni na rzecz zabezpieczenia sieci rządowych i w sektorze prywatnym; zarządzanie ryzykiem wystąpienia zagrożeń biologicznych poprzez działania zapobiegawcze oraz ograniczanie skutków ewentualnego ataku z użyciem środków biologicznych; przyjęcie podejścia polegającego na segmentacji ryzyka poprzez takie zarządzanie przepływem dóbr i osób, aby minimalizować zakłócenia, zapobiegać i ograniczać nielegalne przepływy finansowe, zwiększać wrażliwość instytucji państwa i społeczeństwa na potencjalne problemy rynkowe, uniemożliwiać przenikanie terrorystów, nowych chorób oraz inwazyjnych gatunków flory i fauny. Ponadto, rozwijane będą sprawne, innowacyjne i skuteczne partnerstwa publiczno-prywatne; podjęte będą działania w celu zapobiegania przenoszenia środków jądrowych na terytorium USA; rozwijana będzie polityka migracyjna z uwzględnieniem nowych trendów migracyjnych oraz z poszanowaniem dla bezpieczeństwa publicznego; budowane będą prężne społeczności (*ang. resilient communities*) poprzez wdrażanie Krajowego Systemu Gotowości (*ang. National Preparedness System*)²⁹, w ramach całościowego podejścia do spraw zarządzania kryzysowego. W ten sposób określone zostały priorytetowe obszary przyszłych działań resortu i innych organów państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego.

informacji, zapewnienie wsparcia podmiotów prywatnych i społeczeństwa dla podejmowanych działań.

²⁹ *The National Preparedness System* to 10-stronicowy dokument opublikowany w listopadzie 2011 roku przez Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego USA, określający elementy składowe systemu gotowości na kryzysy i sytuacje kryzysowe, tj. identyfikację i ocenę ryzyk, ocenę poziomu zdolności niezbędnych do eliminacji ryzyk, utrzymywanie i rozwijanie nowych zdolności, elementy weryfikacji i kontroli postępów rozwijania systemu oraz sposoby osiągnięcia zasadniczego celu, jakim jest: *bezpieczny i odporny naród posiadający niezbędne zdolności do zapobiegania, ochrony, łagodzenia, przeciwstawienia się, odpowiedzi i odbudowy na wypadek wystąpienia zagrożeń i niebezpieczeństw, które stwarzają największe ryzyko*. Ryzyka obejmują m.in. katastrofy naturalne, pandemie, wycieki chemiczne oraz inne zdarzenia wywołane działalnością człowieka, ataki terrorystyczne i cyberataki. Dostęp do dokumentu: http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1855-25045-8110/national_preparedness_system_final.pdf. Źródło cytatu zawartego w niniejszym przypisie: <http://www.fema.gov/national-preparedness-goal> (dostęp: 23 sierpnia 2015 r.).

Zdefiniowanie priorytetów strategicznych ma służyć ułatwieniu realizacji pięciu misji wymienionych w Przewodzie, którymi są: zapobieganie terroryzmowi i wzmacnianie bezpieczeństwa wewnętrznego, zarządzanie i bezpieczeństwo granic, wdrażanie i egzekwowanie przepisów imigracyjnych, zabezpieczenie i ochrona cyberprzestrzeni oraz wzmacnianie narodowej gotowości i odporności.

Realizowanie misji zapobiegania terroryzmowi i wzmacniania bezpieczeństwa (misji 1) warunkuje ewolucja charakteru zagrożenia terroryzmem dla bezpieczeństwa USA, który zmienił się w sposób zasadniczy po atakach 11 września 2001 roku. Na skutek amerykańskich działań prowadzonych w ostatnich latach zmienił się charakter sprawowania przywództwa w Al-Kaidzie z centralistycznego na rozproszony i zdecentralizowany, co utrudnia prowadzenie dalszej walki z tym ugrupowaniem. Zagrożenie mogą też stanowić działania tzw. „samotnych wilków” oraz pojedynczych osób zainspirowanych ekstremistyczną ideologią. Rozproszony charakter zagrożenia terroryzmem skutkuje więc tym, że obecnie znacznie trudniej, niż jeszcze kilka lat temu, jest przewidzieć i zapobiegać potencjalnym atakom terrorystycznym wymierzonym w cele ulokowane na terytorium USA.

W związku z tym misja zapobiegania terroryzmowi i wzmacniania bezpieczeństwa realizowana będzie przez zidentyfikowanie, zbadanie i przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym tak szybko, jak to jest możliwe. Działania te będą realizowane we współpracy z partnerami zagranicznymi w zakresie zarządzania granicami, polityki celnej oraz rozwijania zasobów i zdolności w zakresie egzekwowania prawa oraz wykorzystywania informacji dotyczących niebezpiecznych osób lub towarów z odpowiednim wyprzedzeniem. Stany Zjednoczone będą stosować rozszerzające podejście do bezpieczeństwa, polegające na bardziej efektywnym zarządzaniu ryzykiem poprzez wykorzystywanie informacji uzyskanych od służb specjalnych i podejmowanie odpowiednich działań wyprzedzających (tzw. efekt *zmniejszania stogu siana*). Działania prowadzone przeciw agresywnym ruchom ekstremistycznym i w celu zapobieżenia potencjalnym atakom zostaną ukierunkowane na wspieranie programów i inicjatyw służących zrozumieniu i budowaniu poszanowania dla przepisów prawa, upowszechnieniu akcji uświadamiających zagrożenia oraz wskazujących okoliczności, które mogą poprzedzać przeprowadzenie ataku terrorystycznego. Zwiększony zostanie zakres ochrony obiektów infrastruktury krytycznej, w tym obiektów o znaczeniu symbolicznym i infrastruktury drogowej, im-

prez masowych, a także najważniejszych uczestników życia publicznego w państwie poprzez ograniczanie możliwości użycia improwizowanych ładunków wybuchowych oraz zwiększanie efektu odstraszenia przed dokonaniem aktu terroru. Takie określenie zadań powinno przyczynić się do zmniejszenia liczby potencjalnych celów ataku terrorystycznego. Istotnym zadaniem jest także integrowanie danych i analiz, w tym: poprawa efektywności wykorzystywania danych wywiadowczych, z zastrzeżeniem, że prawa ludzkie i obywatelskie Amerykanów nie będą w sposób bezzasadny i przesadny ograniczane.

Istotnym elementem przeciwdziałania terroryzmowi jest zapobieganie nielegalnemu rozprzestrzenianiu materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych oraz środków ich przenoszenia. Cel ten wymaga szczególnie szybkiego przewidywania, identyfikowania i likwidowania zagrożeń w tym zakresie. Za szczególnie ważne uznane zostały zagrożenia biologiczne, obejmujące m.in. bioterroryzm, pandemie, przenikanie chorób obcego pochodzenia, ekspansję obcych gatunków flory i fauny, skażenia żywności i wody, a także zagrożenia biotechnologiczne oraz wynikające ze wzrostu obrotów handlowych. Działania w tym zakresie skoncentrowane będą na: zapobieganiu i powstrzymaniu wystąpienia zamierzonych lub niezamierzonych zagrożeń biologicznych w USA; poprawie procesów podejmowania decyzji poprzez zapewnienie decydom wszystkim szczebli w Departamencie Bezpieczeństwa Wewnętrznego odpowiedniej wiedzy na temat zagrożeń biologicznych; wczesnym wykrywaniu i priorytetowym reagowaniu na incydenty biologiczne; poprawie zaufania i zachęcaniu partnerów Departamentu (podmiotów współpracujących z resortem) do działania; skutecznym reagowaniu na incydenty biologiczne; utrzymywaniu funkcji niezbędnych do realizacji misji w trakcie oraz po wystąpieniu incydentu biologicznego.

Środowisko bezpieczeństwa ostatnich lat cechuje znaczący wzrost przepływu osób i towarów w skali globalnej. Zjawiskom tym towarzyszy wzrost nielegalnego tranzytu przez granice. Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz inne instytucje federalne są zobowiązane tak zarządzać granicami oraz przepływem osób i towarów przez granice USA, aby wpływać na poprawę sytuacji gospodarczej państwa i ograniczać ryzyka związane z możliwą działalnością przestępczą w tym obszarze (tj. eksport terroryzmu, przepływ towarów i technologii niebezpiecznych lub wrażliwych, nielegalne obroty finansowe i handlowe, nielegalne migracje mo-

tywowane względami klimatycznymi lub politycznymi, napływ obcych chorób, a także obcych gatunków flory i fauny).

W związku z tym, misja zarządzania i bezpieczeństwa granic (misja 2) realizowana będzie poprzez zapobieganie nielegalnym transakcjom i obrotom handlowym, wprowadzanie dodatkowych zabezpieczeń legalizacyjnych dotyczących transferu osób i towarów przez granice USA, osłabianie i demontaż transnarodowych organizacji przestępczych. Działania instytucji państwowych w tym obszarze skoncentrowane będą na: wprowadzaniu segmentacji ruchu, obliczonej na promowanie legalnego przepływu osób i towarów oraz zawężaniu przestrzeni dla zjawisk niepożądanych, w tym przestępczych; poprawianiu jakości oraz ochrony infrastruktury transportowej na granicach (w portach lotniczych i morskich oraz na lądzie), tak aby sposób zarządzania granicą przyczyniał się do zwiększania przepływu osób i towarów, a tym samym dalszej poprawy sytuacji gospodarczej państwa, zgodnie z interesami bezpieczeństwa, prawem handlowym USA oraz zasadami konkurencyjności; rozwijaniu partnerstw publiczno-prywatnych celem określenia wspólnych interesów i zasobów na rzecz poprawy wspólnego bezpieczeństwa oraz określenia potrzeb w tym zakresie.

Misja wdrażania i egzekwowania przepisów imigracyjnych (misja 3) obejmuje dwa zasadnicze cele: wzmocnienie i efektywne administrowanie systemem imigracyjnym oraz zapobieganie nielegalnym migracjom. W związku z tym promowana będzie imigracja legalna oraz integracja legalnych imigrantów w ramach społeczeństwa amerykańskiego; rozwijana będzie efektywność administrowania systemem służb imigracyjnych; będą podjęte dalsze wysiłki zmierzające do zapobiegania nielegalnym przekroczeniom granicy oraz osłabienia nielegalnej imigracji; będą zatrzymywane, aresztowane i wydalane w szczególności te osoby, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa publicznego lub w zakresie ochrony granic.

Misja zabezpieczenia i ochrony cyberprzestrzeni (misja 4) zdefiniowana została w związku z koniecznością przeciwstawienia się zagrożeniom w cyberprzestrzeni, które obejmują m.in. kradzieże własności intelektualnej, ataki hakerskie na witryny internetowe ważnych instytucji państwowych i publicznych oraz na obiekty infrastruktury krytycznej. Wzrasta także liczba i rodzaj zagrożeń cybernetycznych dla infrastruktury krytycznej. Różne obiekty w sektorach energetycznym, transportowym, wodnym lub finansowym są celami coraz bardziej skomplikowanych i wyrafinowa-

nych ataków cybernetycznych, co może skutkować negatywnymi konsekwencjami dla amerykańskiego stylu życia, wyznawanych wartości oraz gospodarki USA.

Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego ściśle współpracuje z rządem i partnerami z sektora prywatnego w zakresie zwiększania zdolności służących zapobieganiu i zwalczaniu działań przestępczych w cyberprzestrzeni. Wspiera rozwój gospodarczy oraz rozwój nowych technologii i upowszechnia informacje służące poprawie cyberbezpieczeństwa. Zadania w zakresie zabezpieczania i ochrony cyberprzestrzeni obejmują: wzmacnianie odporności i bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej poprzez upowszechnianie wiedzy na temat istoty zagrożeń w cyberprzestrzeni oraz stosowanie całościowego podejścia służb państwowych i obywateli w podejmowanych działaniach na rzecz zapobiegania, zniechęcania potencjalnych agresorów, ochrony i reagowania na incydenty w cyberprzestrzeni, a także badania tych zagrożeń i szybkiej odbudowy); wspieranie *Federal Civilian Government Information Technology Enterprise* celem koordynowania programów rządowych dot. zakupów nowych cybertechnologii, zmniejszania kosztów tych zakupów, wyposażenia sieci rządowych w nowoczesne narzędzia chroniące dane oraz zapewnienia, że rządowe inicjatywy i programy w zakresie ochrony cyberprzestrzeni będą stale rozwijane i wdrażane; wzmocnienie egzekwowania prawa i efektywności reagowania na incydenty w cyberprzestrzeni; wzmocnienie całego ekosystemu poprzez rozwijanie i wdrażanie nowoczesnych zabezpieczeń, procesów standaryzacyjnych i kodeksów dobrych praktyk w cyberprzestrzeni w kraju i za granicą, metodyczne kształcenie personelu zdolnego do efektywnego wdrażania inicjatyw i programów rządowych dotyczących ochrony cyberprzestrzeni, rozwijanie współpracy międzynarodowej w tym zakresie.

Wzmacnianie narodowej gotowości i odporności na zagrożenia (misja 5) realizowane będzie poprzez wspólny, skoordynowany wysiłek instytucji rządowych, organizacji pozarządowych, przedsiębiorstw prywatnych i obywateli. W trakcie realizacji tej współpracy zasadne jest wykorzystywanie istniejących modeli partnerstw publiczno-prywatnych (w tym: mechanizmów koordynacji działań oraz wymiany informacji i danych, regulacji standaryzacyjnych i motywacyjnych, związków operacyjnych, zasad wspólnego inwestowania i produkcji, doświadczeń z przeszłości, istniejących kodeksów dobrych praktyk). USA będą identyfikować i likwidować

luki w istniejących systemach zabezpieczeń, wzmacniać system zarządzania kryzysowego oraz kłaść nacisk na szybką odbudowę po ewentualnym wystąpieniu kryzysu.

Wzmacnianie systemu zarządzania kryzysowego będzie polegać na rozwijaniu inwestycji w zakresie szybkiego dostarczania i obiegu precyzyjnej informacji, uruchomieniu efektywnych zunifikowanych systemów reagowania na zdarzenie kryzysowe, dostarczaniu na czas odpowiedniego wsparcia oraz zapewnieniu efektywnej komunikacji kryzysowej. Proces odbudowy będzie polegać w pierwszym rzędzie na odrestaurowaniu podstawowych funkcji w rejonie dotkniętym kryzysem. W drugiej kolejności odbudowa będzie ukierunkowana na wdrożenie głównych wniosków wynikających z analizy kryzysu, tak aby społeczeństwo dotknięte jego skutkami stawało się silniejsze, mądrzejsze i bardziej bezpieczne, niż było przed kryzysem.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Znaczenie QHSR polega na usystematyzowaniu wiedzy i informacji z zakresu bezpieczeństwa wewnętrznego, zidentyfikowaniu głównych problemów występujących w podsystemach ochronnych bezpieczeństwa narodowego USA, określeniu misji i celów, zhierarchizowaniu działań oraz niezbędnych sił, środków i zasobów na rzecz ich realizacji w perspektywie czterech lat.

W QHSR zwraca uwagę szerokie określenie zakresu przedmiotowego struktur bezpieczeństwa państwa i bezpieczeństwa publicznego, ich funkcjonowanie, a także prawne podstawy działania. Wynikają stąd dwie ważne cechy Przeglądu: zdecydowanie szersze od tradycyjnego podejście do podmiotowej architektury czynników bezpośrednio oddziałujących na bezpieczeństwo państwowe i publiczne oraz spojrzenie na całość tych struktur z punktu widzenia ich wewnętrznego powiązania na rzecz zagwarantowania bezpieczeństwa państwa i obywateli, a jednocześnie z punktu widzenia ich funkcjonalności (efektywności). Przyczynia się to do podnoszenia ogólnej efektywności zarządzania systemem bezpieczeństwa wewnętrznego w USA, ponieważ decydenci zaczynają postrzegać problemy bezpieczeństwa nie tylko przez pryzmat kierowanych przez siebie resortów, ale z perspektywy całego państwa i wszystkich jego struktur. Co więcej, mogą oni być rozliczani z podejmowanych decyzji (lub braku decyzji) z mocy powszechnie obowiązującego prawa.

W kształtowaniu zintegrowanego bezpieczeństwa danego państwa niezbędne jest rozpatrywanie zewnętrznych uwarunkowań środowiska bezpieczeństwa, a szczególnie jego współczesnych cech, które ukształtowały się w wyniku rozpadu świata dwubiegunowego i współczesnych procesów globalizacyjnych. Obecnie większego znaczenia nabierają np. relacje między klasycznymi podmiotami stosunków międzynarodowych a innymi pod wieloma względami (wyznawanych wartości, wielkości, struktury, zasobów, doktryn działania itp.) podmiotami. Z tego względu, coraz bardziej powszechną cechą współczesnego bezpieczeństwa – co znalazło swoje odzwierciedlenie w QHSR – jest jego integralność, czyli łączenie wysiłków militarnych (obronnych) i niemilitarnych (ochronnych, wsparcia) w ramach jednego spójnego systemu bezpieczeństwa. Współcześnie bezpieczeństwo narodowe to cały kompleks działań na rzecz bezpieczeństwa militarnego i pozamilitarnego, zewnętrznego i wewnętrznego, krajowego i lokalnego, bezpieczeństwa państwa jako całości i bezpieczeństwa każdego obywatela z osobna, bezpieczeństwa zasobów materialnych, a także bezpieczeństwa zasobów niematerialnych, istotnych dla prawidłowego funkcjonowania państwa.

QHSR jest wartościowym dokumentem dla Polski, ponieważ pozwala na zapoznanie się z metodologią i organizacją przeprowadzania przeglądów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa oraz lepsze zidentyfikowanie problemów wchodzących w zakres dziedziny ochronnej bezpieczeństwa narodowego. Cennym elementem Przeglądu jest selekcja i hierarchizacja zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego oraz związane z tym propozycje działań. Na szczególną uwagę zasługuje pięć misji bezpieczeństwa wewnętrznego, wykorzystanie formuły partnerstw publiczno-prywatnych do ich realizacji, zapewnienie obiegu informacji niezbędnej do podjęcia skoordynowanych działań oraz zawarcie w Przeglądzie dwóch załączników opisujących kompetencje i zakres odpowiedzialności poszczególnych podmiotów państwa w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego oraz proces przygotowania i opracowania QHSR.

W świetle rozwoju sytuacji międzynarodowej w otoczeniu Polski oraz amerykańskiej praktyki w dziedzinie przeglądów bezpieczeństwa zasadne jest rozważenie, czy w Polsce nie powinny zostać zintensyfikowane działania polegające na oparciu przeglądów bezpieczeństwa narodowego na jednolitej normie prawnej (ustawie), co będzie zobowiązywać z mocy prawa organy państwa do zajmowania się strategicznymi problemami bez-

pieczeństwa narodowego. Takie rozwiązanie przyczyni się do dyscyplinowania wszystkich organów władzy państwowej (zwłaszcza wykonawczej i stanowiącej), na wszystkich szczeblach administracji, ponieważ może nakazać im z mocy prawa powszechnie obowiązującego realizację świadczeń na rzecz przeglądu bezpieczeństwa narodowego. Nada przeglądowi bezpieczeństwa narodowego odpowiednio wysoką rangę, wymusi od zaangażowanych podmiotów i osób prowadzenie przeglądu w oderwaniu od spraw bieżących, zbyt często realizowanych w kontekście doraźnych korzyści lub potrzeb. Jest to też narzędzie, które może nadać dokumentom wyników przeglądu walor wiążący, obligujący instytucje wykonawcze państwa do wdrażania przyjętych rekomendacji. Możliwe stanie się także wprowadzenie elementów kontroli realizacji przeglądu. Pogłębiona refleksja w długoterminowej perspektywie, umocowana przepisami prawa rangi ustawowej, umożliwi podejmowanie i rozstrzyganie w sposób odpowiedzialny, racjonalny i terminowy najważniejszych spraw w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego.

W przyszłości istotną kwestią będzie formalne umocowanie i określenie zasad działania koordynatora przeglądu bezpieczeństwa narodowego (organu lub prawa), który powinien posiadać zdolności i instrumenty do sprawowania władzy zwierzchniej nad przebiegiem całego procesu, zapewniać spójny charakter prac nad przeglądem, sprawować pieczę nad jednorodnością metodologiczną, chronić proces przed rozdrobnieniem i rozbijaniem prac na poszczególne resorty bez zagwarantowania, że przebiegać one będą w sposób komplementarny oraz z perspektywy całego państwa, a nie tylko tych instytucji.

Skoro to zmienność w czasie i przestrzeni inicjuje zmiany systemowe, i system bezpieczeństwa narodowego musi dostosowywać się do zmian zachodzących w środowisku bezpieczeństwa, to transformacja ta nie będzie mieć charakteru płynnego, jednorodnego, lecz skokowy, impulsowy, inicjowany dopiero przez analizę zmian oraz ich skutków dla bezpieczeństwa. W związku z tym, całościowe przeglądy bezpieczeństwa narodowego mogłyby być przeprowadzane cyklicznie, jako dokumenty podsumowujące i weryfikujące prowadzone na bieżąco lub w krótszych interwałach czasowych przeglądy wybranych obszarów bezpieczeństwa narodowego (tj. diagnoza i prognoza rozwoju bezpieczeństwa międzynarodowego, przegląd bazy prawnej w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, aktualizacja wewnętrznego środowiska bezpieczeństwa, przegląd poszczególnych

sektorów bezpieczeństwa narodowego). Przeglądy całościowe mogą być elementem prowadzonego na bieżąco procesu obejmującego swoim zasięgiem wszystkie elementy systemu bezpieczeństwa narodowego, realizowanego przez wyspecjalizowany i wyposażony w odpowiednie kompetencje, środki i zasoby aparat analityczno-koncepcyjny. Dlatego szczególnie istotne jest posiadanie wysoko wykwalifikowanych kadr i służb zdolnych do zapewnienia rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego wykonywania zadań najważniejszych z punktu widzenia państwa i jego obywateli.

Rosnąca kompleksowość procesu budowy i transformowania systemu bezpieczeństwa narodowego oraz potrzeba utrzymania transparentności tych procesów nakazuje angażowanie do przeglądów bezpieczeństwa narodowego szerokiego spektrum różnych aktorów, zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Chodzi z jednej strony o zbudowanie kompleksowego spojrzenia na problemy dotyczące systemu bezpieczeństwa narodowego, z drugiej – o ograniczenie wpływów gry interesów różnych podmiotów mających naturalną skłonność do uwypuklania swojego znaczenia w systemie oraz maksymalizowania własnych interesów bezpieczeństwa, nierzadko kosztem interesów innych struktur. Zmiany w systemie bezpieczeństwa narodowego oznaczają *de facto* wprowadzanie zmian do już istniejącego układu sił oraz relacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami, z wszelkimi pozytywnymi i negatywnymi konsekwencjami tych działań.

Analiza systemu przeglądów strategicznych w USA prowadzi też do wniosku, że uzasadniona jest konieczność kompleksowego i zintegrowanego kształtowania bezpieczeństwa narodowego. Ze sposobu prowadzenia prac oraz treści rekomendacji wynikających z amerykańskiego QHSR wynika, że zintegrowane podejście do spraw bezpieczeństwa, dostrzeganie rosnącego znaczenia zagrożeń i wyzwań niemilitarnych, opracowywanie koncepcji całościowego reagowania na te zagrożenia i wyzwania, rozwijanie zintegrowanych systemów kierowania i struktur wykonawczych – to nieunikniony kierunek ewolucji współczesnych systemów bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Rosnące znaczenie zagrożeń i wyzwań o charakterze pozamilitarnym powoduje także konieczność angażowania coraz większej liczby podmiotów do realizacji celów polityki bezpieczeństwa narodowego. Stanowi to kolejną istotną zmianę w postrzeganiu bezpieczeństwa państwa jako całości, jak również w postrzeganiu współczesnych zagrożeń o tradycyjnym i nietradycyjnym charakterze.

BIBLIOGRAFIA

1. Bay Ch., *Koncepcje bezpieczeństwa indywidualnego, narodowego i zbiorowego*, „*Studia Nauk Politycznych*” 1989, nr 4, ss. 84-91,
2. Cieślarczyk M., *Teoretyczne i metodologiczne podstawy badania problemów bezpieczeństwa i obronności państwa*, Siedlce 2009
3. DHS Releases Second Quadrennial Homeland Security Review
4. Giddens A., *Nowoczesność i tożsamość*, Warszawa 2007
5. Kłoskowska A., *Kultury narodowe u korzeni*, Warszawa 1996
6. Kopaliński W., *Słownik języka polskiego*, t. I, Warszawa 1983,
7. *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997*,
8. National Security Strategy 2015,
9. National Security Strategy, May 2010
10. National Strategy for Homeland Security 2007
11. Quadrennial Homeland Security Review 2010
12. Quadrennial Homeland Security Review 2014
13. Raport z Czteroletniego przeglądu Wspólnoty Wywiadów z 2009 r.
14. Rutkowski C., *Przegląd strategiczny jako narzędzie polityki*, Warszawa 2003
15. Słownik języka polskiego PWN,
16. Słownik języka polskiego SJP,
17. Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996
18. Tama Jordan, *Does Strategic Planning Matter? The Outcomes of U.S. National Security Reviews*, p. 1,
19. Tama Jordan, *The Purpose and Impact of Quadrennial Reviews by U.S. National Security Agencies. Paper Prepared for the American Political Science Association Annual Meeting*, August 2013,
20. The Free Dictionary by Farlex,
21. *The National Preparedness System*
22. The Pandemic and All-Hazards Preparedness Act of 2006.
23. *Webster's Third New International Dictionary*, Könemann 1993
24. Wiśniewski B., Zalewski S., Podleś D., Kozłowska K., *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP*, Bielsko-Biała 2006.
25. Zięba R., *Pojęcie i istota bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych*, Sprawy Międzynarodowe, Warszawa 1989, nr 10

Netografia:

26. <http://pl.thefreedictionary.com/przepl%20C4%85d>
27. <http://sjp.pl/przepl%20B1d>

28. <http://sjp.pwn.pl/szukaj/przegl%C4%85d.html>
29. <http://synonim.net/synonim/przegl%C4%85d>
30. http://www.academia.edu/9697093/The_Purpose_and_Impact_of_Quadrennial_Reviews_by_U.S._National_Security_Agencies
31. http://www.academia.edu/9825741/Does_Strategic_Planning_Matter_The_Outcomes_of_U.S._National_Security_Reviews
32. <http://www.dhs.gov/news/2014/06/19/dhs-releases-second-quadrennial-homeland-security-review>
33. <http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/2014-qhsr-final-508.pdf>
34. http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf
35. http://www.fema.gov/media-library-data/20130726-1855-25045-8110/national_preparedness_system_final.pdf
36. <http://www.fema.gov/national-preparedness-goal>
37. <http://www.hstoday.us/briefings/daily-news-analysis/single-article/dhs-2014-quadrennial-review-urges-strategic-deployment-of-resources/5bb29d44ceaffd2b2f7ec3f6036bc76a.html>
38. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy.pdf
39. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf
40. https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/qhsr_report.pdf

SŁAWOMIR KAMIŃSKI - dr nauk społecznych, dyscyplina nauki o bezpieczeństwie. Ukończył też studia magisterskie w Instytucie Stosunków Międzynarodowych na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Absolwent Studium Bezpieczeństwa Narodowego na UW oraz Wyższych Kursów Obronnych w AON. W latach 1997–2006 pracował w Biurze Bezpieczeństwa Narodowego jako ekspert, a od 2005 r. zastępca dyrektora Departamentu Obsługi Rady Bezpieczeństwa Narodowego. W latach 2007–2010 dyrektor biura Polskiego Stowarzyszenia Vendingu. Obecnie zatrudniony w Departamencie Analiz Strategicznych BBN. Uczestnik licznych kursów i programów studyjnych w kraju i zagranicą. Współautor książki *NATO Acquis* i autor kilkudziesięciu publikacji z dziedziny bezpieczeństwa międzynarodowego, stosunków politycznych oraz strategii bezpieczeństwa. Wkrótce nakładem Wydawnictwa Difin ukaże się jego książka pt. *Przegląd bezpieczeństwa narodowego w planowaniu strategicznym Polski*. Członek zarządu Stowarzyszenia Alumni.