

Bezpieczniejsza Europa w lepszym świecie. European High Risk Security Network w latach 2024–2025

Pedro Nogueira
Guarda Nacional Republicana

W latach 2024–2025 European High Risk Security Network (EU-HRSN), czyli unijna sieć mundurowych formacji specjalnych ds. działań wysokiego ryzyka¹, działała pod przewodnictwem portugalskiej Guarda Nacional Republicana (GNR). W czasie tej prezydencji stopniowo przesuwano punkt ciężkości sieci z działań skupiających się na ochronie przestrzeni publicznych i szybkim reagowaniu w kierunku szerszego podejścia opartego na budowaniu odporności. Koncentrowano się na budowaniu potencjału oraz aktualnych i przyszłych zagrożeniach. Sieć umożliwia zarówno praktykom, jak i naukowcom regularne spotkania z osobami z instytucji zajmujących się zwalczaniem zagrożeń i tym samym zapoznawanie się z bieżącymi działaniami i formami współpracy na rzecz ochrony przestrzeni publicznej w okresie niestabilności geopolitycznej, konfliktów zbrojnych oraz rosnących wyzwań związanych z bezpieczeństwem i ochroną na szczeblach międzynarodowym, regionalnym i lokalnym.

¹ Więcej na temat EU-HRSN zob. G. Salazar, *Hiszpańska prezydencja w EU High Risk Security Network sprawowana przez Guardia Civil za pośrednictwem Grupo de Acción Rápida*, „Terroryzm – studia, analizy, prewencja” 2023, nr 4, s. 255–265. <https://doi.org/10.4467/27204383TER.23.026.18328>.

Powstanie i cele EU-HRSN

W odpowiedzi na wzrost liczby ataków terrorystycznych Parlament Europejski oraz Rada Unii Europejskiej przyjęły w 2017 r. dyrektywę 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu². Był to kamień milowy w systemie zwalczania tego zjawiska w UE, wzmacniający podstawy prawne i operacyjne służące zapobieganiu zagrożeniom terrorystycznym i reagowaniu na nie. Na tej podstawie przyjęto unijny *Plan działania na rzecz wspierania ochrony przestrzeni publicznej*³, aby zwiększyć bezpieczeństwo i odporność obszarów ogólnodostępnych. Były to instytucjonalne i strategiczne podstawy do utworzenia sieci EU-HRSN, do czego doszło 1 listopada 2018 r. Powstała ona w celu zacieśnienia współpracy, wymiany wiedzy oraz koordynacji działań między państwami członkowskimi w dziedzinie ochrony przestrzeni publicznej, przy uwzględnianiu ograniczeń tradycyjnych środków w kontekście zmieniających się zagrożeń terrorystycznych i przestępczych. Cel ten odzwierciedla rosnącą świadomość na temat podatności tzw. celów miękkich (ang. *soft targets*), wynikającej z ich publicznego charakteru, a także z koncentracji dużej liczby osób narażonych na potencjalne zagrożenie. W tym kontekście sieć dąży do zachowania otwartości, dostępności i integracyjności przestrzeni publicznych w całej UE oraz niewprowadzania nadmiernie restrykcyjnych lub bardzo widocznych środków ochrony zbrojnej, które mogłyby osłabić funkcję społeczną tych przestrzeni. W związku z tym EU-HRSN promuje wdrażanie proporcjonalnych i skutecznych strategii ochronnych mających na celu ograniczanie podatności na zagrożenia oraz łagodzenie skutków potencjalnych ataków.

EU-HRSN działa w ramach sieci organów ścigania (ang. *law enforcement networks*) i podlega jednostce D2 ds. terroryzmu Dyrekcji Generalnej ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (The Directorate-General for Migration and Home Affairs, DG HOME). Od czasu powstania EU-HRSN przewodniczyły jej: holenderska Royal Netherlands Marechaussee (2018–2021), hiszpańska Guardia Civil (2021–2023) oraz, jak wspomniano, portugalska Guarda Nacional Republicana (2024–2025).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW (Dz. Urz. UE L 88/6 z 31 III 2017 r.).

³ Komunikat Komisji Do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. *Plan działania na rzecz wspierania ochrony przestrzeni publicznej*, COM(2017) 612 final.

Struktura EU-HRSN

Ciągłość funkcjonowania sieci zależy nie tylko od zmieniającego się kierownictwa, lecz także od pamięci instytucjonalnej, czyli tego, jak jest wykorzystywane doświadczenie nabyte przy sytuacjach kryzysowych. Z tego powodu struktura EU-HRSN opiera się na stałym wsparciu ze strony biura programowego pełniącego funkcję sekretariatu, który ściśle współpracuje z poprzednią i przyszłą prezydencją (w przypadku Portugalii jest to odpowiednio hiszpańska Guardia Civil oraz francuska Gendarmerie Nationale), zapewniając spójność strategiczną w dłuższej perspektywie czasowej (okres sześciu lat).

Na poziomie taktycznym i operacyjnym sieć opiera się na trzech filarach: grupy robocze, współpraca i koordynacja oraz projekty i inicjatywy. Centrum sieci stanowią grupy robocze opracowujące kluczowe tematy, które zostały formalnie zatwierdzone przez Komisję Europejską (KE): Risk Assessment, UAS & C-UAS⁴, Tactical Rescue Response, Human Factor oraz Protective Security Advise & Coordination for Major Events (rysunek 1). Filar współpracy i koordynacji zapewnia stały kontakt z zainteresowanymi stronami, filar projektów i inicjatyw zapewnia natomiast doraźne wsparcie przy konkretnych wydarzeniach, takich jak szkolenia, konferencje czy webinary⁵.

Network & key activities



Rysunek 1. Struktura i grupy robocze sieci EU-HRSN.

Źródło: materiały własne EU-HRSN.

⁴ UAS (ang. *unmanned aerial system*) – bezzałogowy system powietrzny; C-UAS (ang. *counter-unmanned aerial system*) – system zwalczania bezzałogowych systemów powietrznych (przyp. red.).

⁵ Zob. <https://hrsn.eu/sample-page/>.

Odpowiedzialność za zarządzanie siecią spoczywa na grupie sterującej, zgodnie z decyzją podjętą większością głosów podczas pierwszej konferencji ogólnej prezydencji (zdjęcie 1). W skład grupy sterującej wchodzi: poprzedni przewodniczący, wiceprzewodniczący (który obejmie funkcję przewodniczącego), koordynatorzy grup roboczych, obserwator z KE oraz zaproszeni eksperci.



Zdjęcie 1. Konferencja ogólna EU-HRSN, 22 lutego 2024 r.

Źródło: materiały własne EU-HRSN.

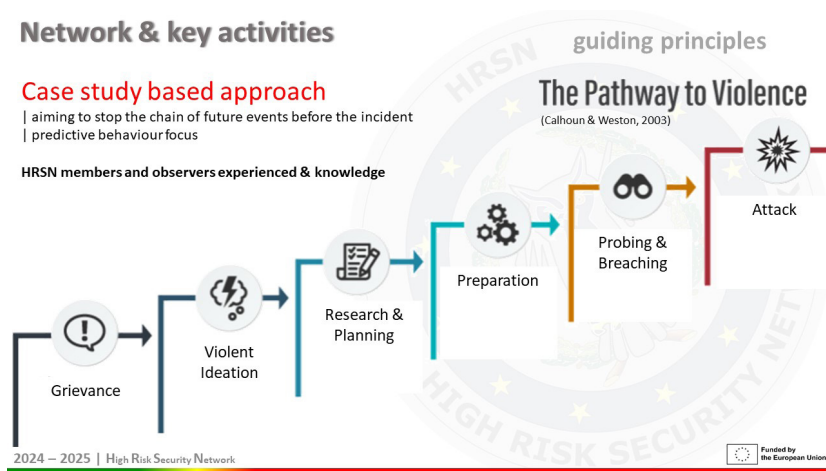
Podejście koncepcyjne i osiągnięcia portugalskiej prezydencji

Zgodnie z *Planem działania na rzecz ochrony przestrzeni publicznej* EU-HRSN skupia przedstawicieli 41 wyspecjalizowanych jednostek organów ścigania z 30 krajów⁶, w tym partnerów spoza UE, m.in. amerykańskiego Federalnego Biura Śledczego (Federal Bureau of Investigation, FBI) czy policję nowojorską (New York Police Department, NYPD), jak również siły interwencyjne z Kenii, Ghany czy Senegalu. EU-HRSN korzysta ponadto ze wsparcia DG HOME oraz Protective Security Advisors (PSA), czyli programu grupy unijnych doradców ds. budowania odporności na zagrożenia, który zapewnia kontakt z ekspertami ds. bezpieczeństwa i oceny ryzyka. EU-HRSN ściśle współpracuje ze Wspólnym Centrum Badawczym Komisji Europejskiej (Joint Research Centre, JRC), projektami PRESERVE, ESIWA+

⁶ Zob. <https://hrsn.eu>.

i Public Spaces+ oraz z innymi sieciami organów ścigania (AIRPOL, AQUA-POL, ATLAS, EIFS, ENLETS, ESG i RAILPOL) pod koordynacją DG HOME D2 Komisji Europejskiej.

Sieć przyjęła podejście oparte na studiach przypadków (rysunek 2), polegające na dogłębnej analizie ataków terrorystycznych, do których doszło w Europie w ciągu ostatnich dwóch dekad, oraz innych zdarzeń (rysunek 3). To ciągle doksztalcanie się, jak uniknąć ataków i zapobiec im w przyszłości. EU-HRSN wspiera komisje UE i kraje członkowskie w określaniu priorytetów, strategii i mechanizmów mających na celu powstrzymanie zagrożeń, zapobieganie im, łagodzenie ich skutków, przy jednoczesnym badaniu obecnych i przyszłych wyzwań, rozpoznawaniu słabych punktów systemu oraz pracy nad potrzebami w zakresie budowania potencjału. Podstawą podejścia opartego na studiach przypadków jest teoria „Pathway to violence” (pol. droga do przemocy), która wywodzi się z badań behawioralnych przeprowadzonych przez Fredericka Calhouna i Steve’a Westona w 2016 r.⁷ Teoria ta przedstawia ogólny model wyjaśniający, w jaki sposób i dlaczego dochodzi do aktów przemocy o ukierunkowanym charakterze. Określa ona również ramy służące do rozpoznawania zagrożeń, zapobiegania im i radzenia sobie z nimi, co może pozwolić przerwać łańcuch przemocy i zapobiec takim aktom.



Rysunek 2. Podejście oparte na studiach przypadków.

Źródło: materiały własne EU-HRSN.

⁷ *Pathway to Violence*, CISA, 24 II 2023 r., <https://www.cisa.gov/resources-tools/resources/pathway-violence> [dostęp: 17 VI 2026].

Network & key activities

recent terror acts | why



UK 2025 (London)
Train Stabbing
11 injured

(Manchester) UK 2025
Vehicle ramming & stabbing
2 dead, 3 injured



Hybrid Threats



Belgium, Denmark, Germany,
Norway, Spain 2025
(airports)
Drone sight



(Stockholm) Sweden 2025
Bus ramming
3 dead, 3 injured

2024 – 2025 | High Risk Security Network

Funded by
the European Union

Rysunek 3. Wybrane zdarzenia z 2025 r. analizowane przez EU-HRSN.

Źródło: materiały własne EU-HRSN.

Unidade de Intervenção (GNR Intervention Unit)⁸, jednostka GNR, która reprezentuje portugalską prezydencję, dysponuje wysoce wyspecjalizowanymi siłami w takich obszarach jak: kontrola tłumu i zamieszek (ang. *crowd and riot control*), działania typu SWAT i operacje specjalne, neutralizacja materiałów wybuchowych i bezpieczeństwo obiektów podziemnych (ang. *explosives and underground security*), działania z wykorzystaniem psów służbowych (K9). Ma także zdolności w zakresie szkolenia przedoperacyjnego. Szeroki zakres działań jednostki pozwolił na łatwe powiązanie jej z szeregiem międzynarodowych sieci specjalistycznych funkcjonujących w ramach europejskich struktur – takich jak m.in. ATLAS, ENLETS, PSA, EOD, RAILPOL, FRONTEX czy CEPOL. Umożliwiło to sieci HRSN skuteczną współpracę z innymi podmiotami zaangażowanymi w ochronę przestrzeni publicznych, opartą na wielopoziomowym i zintegrowanym podejściu.

Podczas portugalskiej prezydencji sieć wspierała opracowywanie i ujednolicanie taktyk, technik i procedur, przygotowywanie wytycznych oraz treści technicznych i taktycznych, gromadzenie i rozpowszechnianie wyciągniętych wniosków, a także rozwój zdolności w zakresie ochrony przestrzeni publicznych. Dzięki dynamicznej działalności pięciu istniejących grup sterujących oraz stałej współpracy z innymi sieciami, projektami

⁸ GNR – Unidade de Intervenção, profil na Facebooku, <https://www.facebook.com/gnr.ui.intervencao> [dostęp: 17 VI 2026].

i europejskimi forami zajmującymi się tym zagadnieniem udało się wnieść cenny wkład we wzmocnienie wymienionych najważniejszych obszarów bezpieczeństwa, co jest w pełni zgodne z celami zatwierdzonymi wcześniej przez KE.

Spośród 104 aktywności podjętych przez sieć oraz inicjatyw z jej udziałem⁹ (brało w nich udział 1097 ekspertów EU-HRSN), warto wymienić przede wszystkim następujące przykłady szkoleń i ćwiczeń:

- szkolenie Advanced Operators Counter-Unmanned Aircraft Systems Training Course, realizowane we współpracy z laboratorium JRC C-UAS w Belgii, mające na celu wzmocnienie technicznych i taktycznych zdolności w zakresie przeciwdziałania bezzałogowym statkom powietrznym;
- szkolenie Search, Detect and React Training Course, wdrażane we współpracy z policją litewską (1. edycja) oraz grecką (2. edycja), mające na celu poprawę wykrywalności podejrzanych zachowań w miejscach publicznych;
- treningi i ćwiczenia Tactical Rescue Response przeprowadzone w Irlandii (1. edycja) i Hiszpanii (2. edycja), mające poprawić interoperacyjność służb ratowniczych w sytuacjach ataku zbrojnego. Odbłyły się one z udziałem specjalistów z wielu krajów, którzy mają doświadczenie w pracy w policji, służbach ratowniczych i siłach zbrojnych;
- warsztaty i ćwiczenia symulacyjne Workshop and Table Top Exercise on Protective Security Advice and Coordination, zorganizowane w Portugalii, mające na celu wzmocnienie koordynacji działań podejmowanych przez różne podmioty i organizacje w sytuacjach kryzysowych;
- organizacja kilku telekonferencji, w których wzięło udział szerokie grono partnerów zajmujących się ochroną przestrzeni publicznej. Miały one na celu dzielenie się wiedzą i doświadczeniami na temat takich zagadnień jak handel bronią, druk 3D, studia przypadków dotyczące aktywnych strzelców i zagrożeń wewnętrznych, szacowanie ryzyka i zarządzanie nim, wnioski wyciągnięte z działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa podczas XXXIII Letnich Igrzysk Olimpijskich w Paryżu oraz wizyty papieża Franciszka

⁹ Tamże.

w Fatimie, systemy barier drogowych, wykrywanie podejrzanego zachowania czy narzędzia wsparcia technologicznego JRC.

Za jedno z najważniejszych osiągnięć sieci w czasie portugalskiej prezydencji uważa się wdrożenie mechanizmu Pool & Sharing (P&S). To innowacyjne rozwiązanie, które umożliwia sprawne mobilizowanie wyspecjalizowanych zasobów oraz ekspertów w celu wzmocnienia bezpieczeństwa podczas międzynarodowych wydarzeń o podwyższonym ryzyku. Mechanizm polega na wysyłaniu w miejsce takich wydarzeń zespołów wsparcia technicznego o charakterze niewykonawczym (ang. *non-executive technical support teams*). Dzięki temu są wzmacniane zdolności państw członkowskich do przygotowywania i przeprowadzania złożonych działań związanych z bezpieczeństwem w sytuacji ograniczonych zasobów i wysokich wymagań operacyjnych.

Jednym z przykładów wykorzystania tego mechanizmu była operacja „Dawid”, polegająca na celu zapewnieniu bezpieczeństwa podczas wizyty prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełenskiego w Irlandii. Od czasu operacji mechanizm P&S był uruchamiany 10 razy, co dało łącznie 58 dni operacyjnych (470 godzin) oraz bezpośrednie zaangażowanie 47 ekspertów policyjnych z krajów członkowskich. To wyraźnie pokazuje, jakim zaufaniem obdarzono EU-HRSN, oraz uwydatnia zdolność sieci do przekształcania współpracy międzynarodowej w szersze działania operacyjne.

Wyzwania

W przyszłości wyzwania dla EU-HRSN związane z bezpieczeństwem wymagają przejścia od wąskiego skupienia się na ochronie, prewencji i szybkim reagowaniu do szerszego, przekrojowego podejścia. Cele to: utrzymanie funkcjonalnego środowiska operacyjnego w dobie kryzysów, wzmocnienie odporności na zagrożenia i podwyższenie poziomu gotowości w ramach rozwoju kultury bezpieczeństwa i ochrony, a także inwestowanie w bezpieczeństwo już na etapie projektowania. Zgodnie z tym podejściem do wspólnie organizowanych działań powinno się angażować służby bezpieczeństwa, służby ratownicze oraz jednostki specjalistyczne, społeczeństwo, a także polityków w ramach stałego uczenia się budowy potencjału.

Odpowiadając na to wyzwanie, należy udostępnić partnerom i zainteresowanym podmiotom z sektora przestrzeni publicznej sprawdzone praktyki i innowacyjne rozwiązania, które pomogą wypełnić lukę między

badaniami nad bezpieczeństwem a potrzebami operacyjnymi. Trzeba skupić się na nowych i pojawiających się zagrożeniach bezpieczeństwa oraz zapewnić niezbędną synergię operacyjną między komponentami: cywilnym, policyjnym i wojskowym.

Mechanizmy P&S, które w *Planie działania na rzecz ochrony przed dronami i zwalczania dronów* (*Action Plan on Drone and Counter-Drone Security*)¹⁰ zostały określone jako „zespoły szybkiego reagowania kryzysowego przy użyciu dronów”, muszą być w stanie zapewnić działania transgraniczne oraz wysyłać wyspecjalizowane jednostki mobilne w przypadku wydarzeń wysokiego ryzyka i o dużym znaczeniu, przy jednoczesnym zachowaniu interoperacyjności. Taki mechanizm jest uruchamiany na wniosek organu państwa członkowskiego w ramach europejskiej pomocy wzajemnej.

Podejście *security by design* (bezpieczeństwo na etapie projektowania) powinno być podstawową zasadą stosowaną przy kształtowaniu przestrzeni publicznej. Na przykład koncepcje projektowe wejść do budynków i otwartych przestrzeni (m.in. strefy kontroli dostępu i szlabany dla pojazdów) mogą ograniczać ryzyko i zapobiegać wtargnięciom osób niepożądanych. Władze lokalne powinny nadać priorytet we włączaniu podmiotów zajmujących się bezpieczeństwem i ochroną w proces aktualizacji planów urbanistycznych. Takie połączenie wiedzy m.in. architektów, urbanistów i policji pozwoli wdrażać optymalne, ekonomiczne, wielofunkcyjne i akceptowalne społecznie rozwiązania¹¹.

Ponadto ujednolicenie unijnej metodologii procesu oceny ryzyka to ważny krok w kierunku stworzenia wspólnego modelu oceny zagrożeń związanych z terroryzmem oraz pierwszy krok w stronę wypracowania wspólnego podejścia do etapu przygotowania i planowania. EU-HRSN oraz PSA już podjęły wysiłek w tej dziedzinie – zaproponowały trzystopniowy model skupiający się na planach i możliwościach, zagrożeniach i słabych punktach. Pozwoli to na ujednolicenie procedur i ułatwi rozpowszechnianie dobrych praktyk wśród wszystkich państw członkowskich. Zastosowana metodologia opierała się na następujących założeniach: jasne określenie podmiotu odpowiedzialnego za ryzyko; poziom i charakter zagrożenia na podstawie modus

¹⁰ *Plan działania na rzecz ochrony przed dronami i zwalczania dronów*, Komisja Europejska, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/drone-security> [dostęp: 17 VI 2026].

¹¹ M. Larcher, V. Karlos, R. Schumacher, D. Strezova, A. Caverzan, J. Coaffee, B. Moritz, A.V. Neves, S. Ilum, N. Gebbeken, A. Schröder, M. Schlüter, P. Warnstedt, M. Stewart, *Security by Design: Protection of public spaces from terrorist attacks*, JRC131172. Tekst jest dostępny na stronie: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC131172>.

operandi (scenariusza), wrogie zamiary, możliwości i szanse; najgorsze możliwe konsekwencje; poziom podatności na zagrożenia oraz ryzyko rezydualne; zalecenia dotyczące środków ograniczających ryzyko.

Przyjęcie unijnego programu działań w zakresie zapobiegania i przeciwdziałania terroryzmowi i brutalnemu ekstremizmowi¹² podkreśla potrzebę inwestowania w rozwiązania służące wczesnemu wykrywaniu zagrożeń oraz w innowacje mające na celu ochronę obywateli i przestrzeni publicznej przed zagrożeniami związanymi z materiałami wybuchowymi, dronami, bronią drukowaną w technologii 3D, atakami z użyciem pojazdów oraz bronią białą. Ponadto unijny program za kluczowe uznaje wsparcie dla testowania i wdrażania finansowanych przez UE rozwiązań służących doposażeniu organów ścigania. Są to obszary, w których sieć aktywnie angażuje się za pośrednictwem swoich grup roboczych w prace rozwojowe.

Zgodnie z dyrektywą w sprawie odporności podmiotów krytycznych¹³ nacisk w zakresie ochrony przestrzeni publicznej, zapobiegania zagrożeniom i natychmiastowej reakcji na nie jest przenoszony na większe wyzwania. Uwzględniana jest przy tym odporność jako coraz ważniejszy element struktury całego systemu walki z terroryzmem i zagrożeniami hybrydowymi. Podmioty prywatne i publiczne muszą być bardziej niż kiedykolwiek przygotowane do przeciwdziałania zdarzeniom, które mogą zakłócić funkcjonowanie podstawowych usług, łagodzenia ich skutków oraz podejmowania działań naprawczych.

Podsumowanie

W latach 2024–2025 EU-HRSN rozwinęło się pod względem liczby partnerów i możliwości. Umocniło swoją pozycję znaczącego europejskiego i międzynarodowego podmiotu działającego na rzecz ochrony przestrzeni publicznej przez organizację konferencji, spotkań ekspertów, warsztatów, programów szkoleniowych oraz międzynarodowych ćwiczeń. W ramach

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. *ProtectEU: Program zapobiegania terroryzmowi i zwalczania tego zjawiska*, COM(2026) 101 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52026DC0101> [dostęp: 17 VI 2026].

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych i uchylająca dyrektywę Rady 2008/114/WE (Dz. Urz. UE L 333/164 z 27 XII 2022 r.).

tych działań dzielono się sprawdzonymi rozwiązaniami oraz opracowywano procedury na poziomie technicznym, taktycznym i operacyjnym.

EU-HRSN to coś więcej niż forum współpracy – wykracza ono bowiem poza swoje pierwotne zadania i staje się aktywną platformą bezpieczeństwa służącą poszerzaniu wiedzy i budowaniu specjalistycznych zdolności w zakresie ochrony wydarzeń wysokiego ryzyka oraz przestrzeni publicznych. Przekształca współpracę w ustrukturyzowane narzędzie zapewniające realny i skuteczny wpływ na codzienne potrzeby w zakresie bezpieczeństwa.

12 lutego 2026 r. portugalskie przewodnictwo nad siecią zostało symbolicznie przekazane francuskiemu odpowiednikowi GNR – Gendarmerie Nationale, która faktycznie objęła je od 1 marca. Przejęcie obowiązków nie powinno być postrzegane jako zakończenie działań poprzedników, lecz jako okazja do nabrania nowej energii, wykorzystania dynamiki wypracowanej w ramach poprzedniej prezydencji, pamięci instytucjonalnej oraz wiarygodności sieci operacyjnej w celu wdrożenia i konsolidacji planów działania oraz programu prac KE.

Zaangażowanie portugalskiej GNR w krajową i międzynarodową współpracę dotyczącą interwencji specjalistycznych oraz ochrony przestrzeni publicznej będzie w pełni kontynuowane w ramach EU-HRSN oraz na różnych platformach. GNR uczestniczy w nich jako proaktywny, dynamiczny i kompetentny partner, w pełni świadomy tego, że dzięki wspólnej pracy i koordynacji wysiłków będziemy lepiej przygotowani do stawiania czoła wyzwaniom związanym z bezpieczeństwem.

Płk Pedro Nogueira

Przewodniczący High Risk Security Network (HRSN) w latach 2024–2025.

Kontakt: presidency@hrs.eu