

Mariusz Cichomski
Karolina Więcek

Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019 **jako operacyjno-wdrożeniowy dokument służący** **realizacji polityki rozwoju**

1. Normatywne i strategiczne podstawy *Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019*¹

Podjęcie prac nad *Narodowym Programem Antyterrorystycznym na lata 2015–2019* (NPA) jest przykładem strategicznego podejścia do przeciwdziałania terroryzmowi i zwalczania tego zjawiska, wpisującego się w politykę rozwoju kraju realizowaną zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju². Zgodnie z normatywnym rozumieniem polityka rozwoju to zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Polityka rozwoju jest prowadzona przede wszystkim na podstawie strategii rozwoju, za pomocą programów służących osiągnięciu celów z wykorzystaniem środków publicznych³. Zgodnie z tym rozumieniem NPA jest programem rozwoju wpisującym się w nadrzędne względem niego strategię rozwoju⁴.

Wspomniana ustawa tworzy wertrykalną strukturę zależności kolejno dookreślających się dokumentów strategicznych, począwszy od długookresowej strategii rozwoju kraju przez strategię średniookresową i dziewięć zintegrowanych strategii rozwoju aż po programy wyrażone w dokumentach o charakterze operacyjno-wdrożeniowym, ustanawianych w celu realizacji strategii rozwoju i określających działania przewidziane do wykonania, zgodnie z ustalonym systemem finansowania i wdrażania stanowiącym element programu⁵.

¹ *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019*, <http://bip.msw.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2014/22861,Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-w-sprawie-Narodowego-Programu-Antyterrorystycznego.html>.

² *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (t.j. Dz.U. Nr 227, poz. 1658, z późn. zm).

³ Polityka rozwoju może być prowadzona również na podstawie instrumentów prawnych i finansowych określonych w odrębnych przepisach.

⁴ Zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju strategiami rozwoju są:

- długookresowa strategia rozwoju kraju – dokument określający główne trendy, wyzwania, i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju, obejmujący okres co najmniej 15 lat;
- średniookresowa strategia rozwoju kraju – dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym, obejmujący okres 4–10 lat, realizowany przez strategię rozwoju oraz za pomocą programów, z uwzględnieniem okresu programowania Unii Europejskiej;
- inne strategii rozwoju – dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju w danych obszarach wskazanych w średniookresowej strategii rozwoju kraju, odnoszące się do rozwoju regionów, rozwoju przestrzennego, sektorów lub dziedzin, realizowane za pomocą programów.

⁵ Programami są:



Schemat 1. Hierarchiczność dokumentów strategicznych na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz *Planu uporządkowania strategii rozwoju*⁶.

Źródło: *Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*⁷, s. 6.

W związku hierarchicznym układem poszczególnych dokumentów strategicznych z perspektywy opisu NPA istotna pozostaje odpowiedź na pytanie o podstawę jego sformułowania w strategiach nadrzędnych mających charakter diagnostyczno-postulatywny.

Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności (wszystkie podkreślenia aut. – przyp. red.) wskazuje, że pomyślny rozwój Polski może się dokonywać tylko wtedy, gdy zapewnione będzie bezpieczeństwo zewnętrzne

- programy operacyjne – dokumenty, o których mowa w art. 37 *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999* (Dz.U UE L 210/25 z 31 VII 2006).
- programy rozwoju – dokumenty realizujące cele zawarte w strategiach rozwoju, w tym programy wojewódzkie.

⁶ Plan przyjęty przez Radę Ministrów 24 listopada 2009 r., wraz z reasumpcjami z dnia 10 III 2010 r., 30 kwietnia 2011 r. oraz 12 lipca 2012 r. Schemat uwzględnia również odwołanie do *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, będącej strategicznym dokumentem kreującym ład przestrzenny w Polsce oraz porządkującym zagadnienia związane z rozwojem, w którym przestrzeń jest traktowana jako płaszczyzna odniesienia dla działań rozwojowych.

⁷ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, wrzesień 2012, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf [dostęp: 16 XI 2014].

i wewnętrzne. Wprawdzie w *Strategii* zagrożenie terroryzmem i konieczność podjęcia działań w celu przeciwdziałania terroryzmowi i jego zwalczania nie są wymienione *expressis verbis*, jednak w dokumencie wskazano, że w ramach 20-letniej perspektywy strategicznego programowania trudno jest wykluczyć możliwość wystąpienia konfliktów konwencjonalnych, konfliktów z użyciem broni masowego rażenia i szerokiej gamy konfliktów asymetrycznych, *czyli takich, które dotyczą starć między różnymi typami organizacji, między którymi zachodzą fundamentalne różnice i sposoby działania, a które mogą wpłynąć na bezpieczeństwo Polski*⁸. To właśnie w ostatnią z tych kategorii wpisują się zagrożenia o charakterze terrorystycznym. Co więcej, jako czynniki wzmagające ryzyko konfliktów w strategii tej wymieniono m.in. rozprzestrzenianie broni jądrowej i masowego rażenia oraz środków ich przenoszenia, „zamrożone” konflikty, rywalizację między mocarstwami, rosnący handel uzbrojeniem, niejasne cele wzrostu wydatków zbrojeniowych niektórych państw, nieprzewidywalną politykę rządów w państwach niedemokratycznych, narastającą rywalizację o dostęp do surowców naturalnych, napięcia międzykulturowe czy – co szczególnie istotne z omawianej perspektywy – aktywność środowisk radykalnych⁹.

Szczegółowe odwołania do kwestii związanych z koniecznością podjęcia działań zmierzających do przygotowania kraju na wystąpienie zagrożeń o charakterze terrorystycznym znalazły się natomiast *Strategii Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* będącej średniookresową strategią rozwoju kraju w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W *Strategii* w ramach obszaru strategicznego: sprawne i efektywne państwo, w celu (I.3.) zatytułowanym: *Wzmocnienie warunków sprzyjających realizacji indywidualnych potrzeb i aktywności obywatela* znalazły się dwa istotne obszary w odniesieniu do opisywanego rodzaju zagrożeń: **zwiększenie bezpieczeństwa obywatela oraz utrwalenie bezpieczeństwa narodowego**.

W odniesieniu do pierwszego rodzaju zagrożeń wskazano na konieczność budowy, w ramach systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, m.in. systemu ochrony wobec zagrożeń terrorystycznych oraz potrzebę przygotowania i realizacji programów służących zintegrowaniu tych systemów – w nowoczesny system bezpieczeństwa wewnętrznego – i usprawnieniu, w tym systemu antyterrorystycznego, we współpracy wieloresortowej. Jednocześnie realizację tej grupy celów przeniesiono na poziom *Strategii Sprawne Państwo 2020*¹⁰ (jako jednej z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju wpisujących się w średniookresową strategię rozwoju kraju) oraz strategii wojewódzkich.

W ramach obszaru „utrwalanie bezpieczeństwa narodowego” wskazano na brak zagrożeń militarnych, przy jednoczesnym istnieniu zagrożeń międzynarodowych i wewnętrznych, w tym cybernetycznych na transnarodową przestępczość gospodarczą oraz terroryzm.

Strategia *Sprawne Państwo 2020*, której głównym celem jest *zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami*¹¹, wśród celów szczegółowych wymienia: *zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego* (cel 7), obejmujący wśród innych szczegółowych kierunków interwencji

⁸ Tamże, s. 18.

⁹ Tamże, s. 18–19.

¹⁰ Uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, M.P. z 2013 poz. 136.

¹¹ Tamże, s. 35.

między innymi: *przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego (7.2)*, w tym *przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym (7.2.2)*¹².

W myśl zapisów strategii:

Polska pozostaje krajem o stosunkowo niskim poziomie zagrożenia terrorystycznego, jednak aktywność radykalnych środowisk ekstremistycznych oraz organizacji terrorystycznych na świecie, a także przypadki zamachów przeprowadzonych przez indywidualnych terrorystów, powodują potrzebę stałego wzmocnienia systemu antyterrorystycznego i jego dostosowywania do bieżących wyzwań. **W efekcie istotnym pozostaje przygotowanie i realizacja kompleksowego rządowego programu antyterrorystycznego** (podkreślenie aut.), wzmacniającego mechanizmy współpracy i podnoszącego skuteczność działań właściwych służb, organów i instytucji na poziomie strategicznym, operacyjnym i wykonawczym systemu antyterrorystycznego w odniesieniu do poszczególnych faz zarządzania kryzysowego (zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy) w kontekście zagrożeń terrorystycznych¹³.

Wprawdzie to właśnie Strategia *Sprawne Państwo 2020* stanowi bezpośrednią podstawę dla NPA, kwestie zagrożeń o charakterze terrorystycznym podejmowane są jednak w innych strategiach i dokumentach rządowych, które odnoszą się do zagrożeń asymetrycznych, w tym do terroryzmu i przestępczości zorganizowanej oraz systemu zarządzania kryzysowego. Szczególną uwagę należy zwrócić na:

- **Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej**¹⁴, opracowywaną nie bezpośrednio na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, lecz na podstawie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵. Strategia ta wskazuje międzynarodowy terroryzm jako źródło destabilizacji środowiska bezpieczeństwa Polski (według Strategii szczególnie niebezpieczeństwo mogą stanowić osoby lub grupa osób wykorzystujące tego typu metody jako narzędzie do realizacji własnych celów o podłożu politycznym, społecznym, ekonomicznym lub religijnym);
- **Strategię Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022**¹⁶, odnoszącą się bezpośrednio do *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, stanowiącą jedną z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju. Dokument ten koncentruje się na tzw. twardym bezpieczeństwie, gdyż zagadnienia „miękkiego” bezpieczeństwa (wewnętrznego, obywatelskiego, społecznego, ekonomicznego, ekologicznego i informacyjnego) są już rozwijane w pozostałych strategiach zintegrowanych.

¹² Tamże, s. 91, 93.

¹³ Tamże, s. 93.

¹⁴ Obowiązująca strategia bezpieczeństwa narodowego została zatwierdzona przez Prezydenta RP 5 listopada 2014 r. Zob. <http://www.bbn.gov.pl/pl/publikacje-i-dokumenty/dokumenty/1144,Strategia-Bezpieczenstwa-Narodowego-RP.html> [dostęp: 16 XI 2014].

¹⁵ *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2012 r., poz. 461, z późn. zm.). Artykuły 4a i 6 ustawy nakładają obowiązek przygotowywania zatwierdzonej przez prezydenta RP strategii bezpieczeństwa narodowego.

¹⁶ *Uchwała nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022”*, M.P. z 2013 r. poz. 377.



Schemat 2. Strategiczne podstawy NPA.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie projektu *Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019*, <http://bip.msw.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2014/22861,Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-w-sprawie-Narodowego-Programu-Antyterrorystycznego.html>, s. 4 [dostęp: 24 XI 2014]¹⁷.

Od tego rodzaju dokumentów strategicznych, a więc diagnozująco-postulatywnych, należy odróżnić dokumenty o charakterze planistycznym oraz szczegółowe procedury lub algorytmy działania przyjmowane zarówno na poziomie Rady Ministrów, jak i poszczególnych służb, instytucji czy organów, w tym także na szczeblu lokalnym. Założeniem dokumentów strategicznych pozostaje bowiem określenie niezbędnych działań służących wzmocnieniu systemu antyterrorystycznego RP, a tym samym podniesieniu stanu przygotowania na wystąpienie ewentualnych zagrożeń o charakterze terrorystycznym.

2. Struktura NPA

Narodowy Program Antyterrorystyczny jak każdy program rozwoju wpisujący się w ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, spełnia wymagania strukturalne z niej wynikające. Określa on przede wszystkim:

- sytuację społeczno-gospodarczą w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym,
- cel główny i cele szczegółowe w nawiązaniu do średniookresowej strategii rozwoju kraju,
- priorytety oraz kierunki interwencji w zakresie terytorialnym,
- sposób monitorowania i oceny stopnia osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych,

¹⁷ Tekst projektu uchwały skierowany na Radę Ministrów wraz z załącznikiem, dodany 24 XI 2014 r. (przyp. red.).

- plan finansowy,
- podstawowe założenia systemu realizacji.

Narodowy Program Antyterrorystyczny Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2015–2019 składa się z czterech części: wstępnej, diagnostycznej, wyznaczającej cele oraz wdrożeniowej. We wprowadzeniu do dokumentu omówiono założenia i systematykę NPA. Drugi rozdział dokumentu został poświęcony diagnozie:

- zjawiska terroryzmu w ujęciu krajowym i międzynarodowym wraz ze wskazaniem metod bieżącego prognozowania i oceny zagrożeń o charakterze terrorystycznym oraz opisem stopni alarmowych i podstawowych kategorii zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- systemu antyterrorystycznego RP, łącznie z określeniem jego wyzwań oraz zakresu odpowiedzialności w fazie reagowania na zagrożenia o charakterze terrorystycznym, a także przedstawieniem informacji na temat współpracy międzynarodowej w ramach przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń o charakterze terrorystycznym.

W trzecim rozdziale określono cel główny i cele szczegółowe Programu, w ostatnim zaś, zasadniczej części dokumentu, przedstawiono mechanizmy realizacji NPA. Omówiono w nim elementy warunkujące sprawność funkcjonowania systemu antyterrorystycznego RP, a także sposób wdrażania i ewaluacji oraz finansowania działań wynikających z Programu. Kluczowym elementem dokumentu jest *Plan działań* zawierający wykaz priorytetów służących podniesieniu skuteczności przygotowania Polski na zagrożenia o charakterze terrorystycznym wraz ze wskazaniem podmiotów wiodących i współpracujących w ich realizacji.

Narodowy Program Antyterrorystyczny uzupełniają wykazy: podstawowych ustaw regulujących zakres zadań realizowanych w odniesieniu do poszczególnych rodzajów zagrożeń o charakterze terrorystycznym oraz dokumentów międzynarodowych dotyczących walki z terroryzmem, których stroną jest Polska, a także organizacji i instytucji międzynarodowych zajmujących się przeciwdziałaniem i zwalczaniem tego rodzaju zagrożeń.

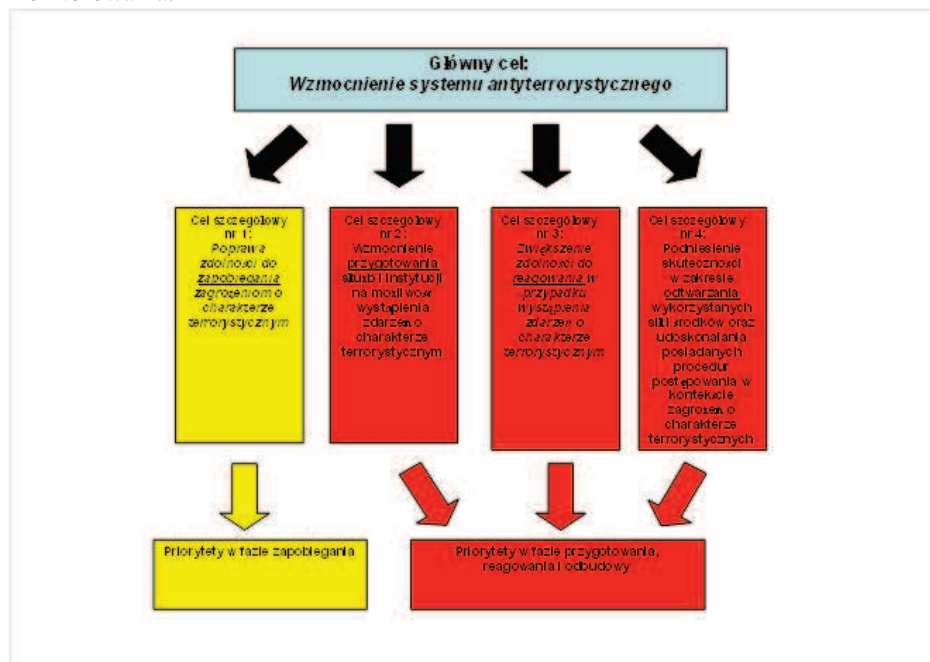
Zgodnie z przyjętymi założeniami NPA koncentruje się na czterech głównych etapach przedsięwzięć antyterrorystycznych, określanych zgodnie z terminologią używaną w odniesieniu do faz zarządzania kryzysowego, tj. zapobieganiem, przygotowaniem, reagowaniem i odbudową.

Realizacji celu głównego służą cztery cele szczegółowe, odpowiadające fazom zarządzania kryzysowego:

- poprawę zdolności do **zapobiegania** zagrożeniom o charakterze terrorystycznym,
- wzmocnienie **przygotowania** służb i instytucji na możliwość wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- zwiększenie zdolności do **reagowania** w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym,
- podniesienie skuteczności w zakresie **odtworzenia** wykorzystanych sił i środków oraz udoskonalania posiadanych procedur postępowania w kontekście zagrożeń o charakterze terrorystycznym¹⁸.

¹⁸ *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019...*

Mając na uwadze realizację celu głównego, jakim jest wzmocnienie systemu antyterrorystycznego RP, cele szczegółowe NPA zostały przełożone na wskazanie propozycji konkretnych działań służących podniesieniu skuteczności przygotowania RP na zagrożenia o charakterze terrorystycznym (tzw. priorytety w fazie zapobiegania oraz priorytety w fazie przygotowania, reagowania i odbudowy). Zadania te zostały ujęte w *Planie działań* będącym głównym narzędziem wdrażania Programu i jego bieżącego monitorowania.



Schemat 3. Systematyka Narodowego Programu Antyterrorystycznego.

Źródło: *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019...*, s. 35.

Wśród zadań przewidzianych do realizacji w ramach celu szczegółowego „poprawa zdolności do zapobiegania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym”, w omawianym dokumencie założono działania:

- związane ze wzmocnieniem mechanizmów rozpoznawania zagrożeń o charakterze terrorystycznym:
 - wzmocnienie rozpoznania migracyjnego w stosunku do cudzoziemców pochodzących z krajów podwyższonego ryzyka, przebywających na terytorium RP, potencjalnie narażonych na zjawisko radykalizacji i rekrutacji do organizacji terrorystycznych,
 - wzmocnienie narzędzi pozwalających na bieżące monitorowanie napływu cudzoziemców do RP, szczególnie z krajów podwyższonego ryzyka oraz regionów i krajów objętych konfliktami, w celu ustalenia – w sposób wyprzedzający – zjawisk mających charakter masowych migracji,
 - stworzenie mechanizmu gromadzenia i przetwarzania danych pasażerów linii

- lotniczych (*passenger name rekord* – PNR);
- związane z poprawą funkcjonowania obecnie istniejących mechanizmów i instrumentów:
 - zwiększenie efektywności przekazywania do Biura Ochrony Rządu informacji będących w posiadaniu innych służb w celu podniesienia zdolności do realizowania działań profilaktycznych;
 - wprowadzenie nowego modelu określania poziomu zagrożenia terrorystycznego dla RP, jej obywateli oraz jej interesów za granicą – kompatybilnego z systemem stopni alarmowych określonych w *Zarządzeniu Nr 74 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 października 2011 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu reagowania kryzysowego*,
 - wdrożenie wniosków z ewaluacji Polski w zakresie zgodności polskiego systemu przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu ze standardami międzynarodowymi, w tym szczególnie w zakresie: sposobu penalizacji przestępstwa finansowania terroryzmu oraz zwiększenia koordynacji działań w zakresie przeciwdziałania tego rodzaju przestępczości;
 - profilaktyczne:
 - prowadzenie działalności profilaktycznej ukierunkowanej na podnoszenie świadomości,
 - wypracowanie standardów wymiany informacji o zagrożeniach o charakterze terrorystycznym między podmiotami administracji publicznej a sektora prywatnego, prowadzącymi działalność w obszarach istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa oraz jego obywateli i kształtowanie pożądanych postaw i zachowań w sytuacji zagrożeń o charakterze terrorystycznym, w tym sporządzenie programów edukacyjnych,
 - sporządzenie analizy możliwości współpracy organów administracji publicznej z sektorem prywatnym w kwestii przeciwdziałania publikacji i popularyzacji treści o charakterze terrorystycznym i ekstremistycznym w środkach masowego przekazu oraz wdrożenie ewentualnych dodatkowych rozwiązań w tym zakresie.

Do kwestii profilaktycznych – oprócz możliwości sfinansowania przeprowadzenia ćwiczeń antyterrorystycznych lub zakupu sprzętu – odnosi się również możliwość pozyskiwania środków przewidzianych w NPA.

W zakresie pozostałych trzech celów Programu wskazano zadania dotyczące:

- zwiększenia zdolności do prowadzenia działań w zakresie fizycznego zwalczania terroryzmu zarówno poprzez podniesienie poziomu przygotowania poszczególnych służb, jak i usprawnienie mechanizmów współdziałania na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, w tym m.in.:
 - stworzenie jednolitego systemu łączności umożliwiającego bezpośrednią wymianę informacji między służbami uczestniczącymi w działaniach na miejscu zdarzenia,
 - usprawnienie procedur udzielania wsparcia Policji przez Siły Zbrojne RP w sytuacji zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym lub jego dokonania w stosunku do obiektów mających szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, bądź mogącym skutkować niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego,
 - usprawnienie procedur współdziałania Straży Granicznej z Siłami Zbrojnymi RP, a także Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa, z jednostkami systemu

- Państwowego Ratownictwa Medycznego, w sytuacji zagrożenia o charakterze terrorystycznym z kierunku morskiego,
- dookreślenie zasad koordynacji i współpracy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa przestrzeni powietrznej RP, w tym przed zagrożeniami o charakterze terrorystycznym, między Siłami Zbrojnymi RP, Policją i Strażą Graniczną,
 - usprawnienie zasad współdziałania i zarządzania czynnościami na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym w przypadku użycia czynnika CBRN¹⁹,
 - usprawnienie mechanizmów dysponowania z baz Państwowej Straży Pożarnej sprzętem medycznym na zdarzenia masowe,
 - organizowanie wielopodmiotowych ćwiczeń antyterrorystycznych;
- opracowania i wdrożenia zasad spójnej polityki informacyjnej prowadzonej w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
 - opracowania procedury neutralizacji bądź składowania urządzeń wybuchowych, do których konstrukcji zostały wykorzystane materiały CBRN;
 - usprawnienia trybu wystawiania wart ochronnych na pokładach statków powietrznych w sytuacji zaistnienia zagrożenia o charakterze terrorystycznym w lotnictwie cywilnym;
 - usprawnienie zasad koordynacji i współdziałania w zabezpieczeniu antyterrorystycznym istotnych spotkań i konferencji o charakterze międzynarodowym oraz imprez masowych, w tym w odniesieniu do zagrożeń CBRN.
 - sporządzanie corocznego zestawienia wniosków z ćwiczeń antyterrorystycznych i pozostałych ćwiczeń zarządzania kryzysowego uwzględniających aspekt terrorystyczny;
 - wyposażenie w sprzęt do prowadzenia rozpoznania pirotechnicznego jednostek Żandarmerii Wojskowej realizujących zadania kontrterrorystyczne oraz zwiększenie efektywności przekazywania do Żandarmerii Wojskowej informacji w ramach resortu obrony narodowej.

3. Sposób wdrażania i monitorowania realizacji NPA

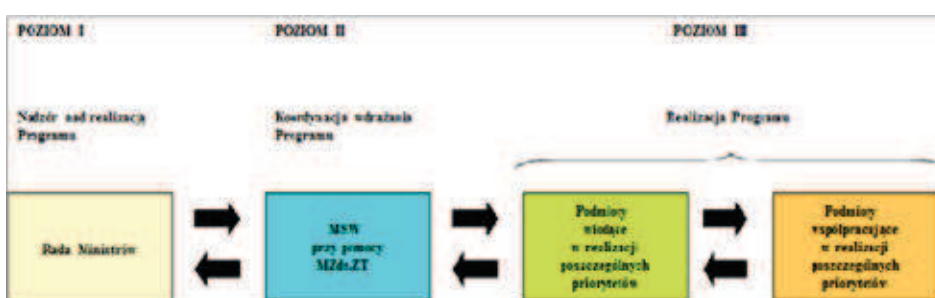
W *Narodowym Programie Antyterrorystycznym* założono, że większość priorytetów zaplanowanych do realizacji w perspektywie najbliższych pięciu lat nie będzie stwarzało kosztów. Niemniej jednak na wydatki związane z wdrożeniem Programu, zwłaszcza w związku z zadaniami mającymi na celu podniesienie zdolności właściwych podmiotów na reagowanie na różnego rodzaju zagrożenia o charakterze terrorystycznym, przewidziano 12 900 000 zł.

Organem nadzorującym wdrażanie NPA jest Rada Ministrów (poziom I systemu wdrażania, monitorowania i realizacji tego Programu). Rolę koordynatora Programu odpowiedzialnego za jego prawidłową realizację, w imieniu Rady Ministrów sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. Jest on, zgodnie z *Krajowym Planem Zarządzania Kryzysowego*, podmiotem wiodącym w fazie przygotowania, reagowania i odbudowy, w odniesieniu do zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Organem pomocniczym ministra w tym zakresie jest Międzyresortowy Zespół ds. Zagrożeń Terrorystycznych, na posiedzeniach którego – zgodnie z założeniami – corocznie będzie

¹⁹ Czynniki chemiczne, biologiczne, radiacyjne i nuklearne (przyp. red.).

omawiany raport na temat postępu z realizacji NPA, przedkładany następnie do zapoznania Radzie Ministrów (poziom II systemu wdrażania, monitorowania i realizacji Programu).

Za bezpośrednie wykonanie poszczególnych zadań ujętych w NPA są odpowiedzialni kierownicy poszczególnych służb, organów i instytucji wymienieni jako podmioty wiodące w ich realizacji. Są oni zobowiązani do opracowania, we współpracy z kierownikami podmiotów współpracujących, harmonogramów realizacji każdego z priorytetów wraz ze wskazaniem planowanego terminu ich wykonania (poziom III systemu wdrażania, monitorowania i realizacji Programu).



Schemat 4. System wdrażania, monitorowania i realizacji NPA.

Źródło: *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019...*, s. 50.

Główne założenia NPA zostały opracowane przy uwzględnieniu zasadniczych elementów przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń o charakterze terrorystycznym, które zostały określone w *Strategii Unii Europejskiej w dziedzinie Zwalczania Terroryzmu*²⁰ oraz doświadczeń innych krajów w zakresie sporządzania dokumentów strategicznych poświęconych walce z terroryzmem.

4. Zagraniczne strategie

Narodowe dokumenty o charakterze strategicznym dedykowane problematyce bezpieczeństwa antyterrorystycznego, wraz z zadaniami przewidzianymi do realizacji w ich ramach, wynikają z poziomu zagrożenia terrorystycznego w danym państwie oraz specyfiki krajowych systemów antyterrorystycznych, jednak główne obszary walki z terroryzmem w nich określone, są ze sobą zbieżne.

*Unia Europejska*²¹

Strategia UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu (EU Counter-Terrorism Strategy) przyjęta w 2001 r., a następnie zaktualizowana w grudniu 2005 r., zobowiązuje Unię Euro-

²⁰ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2014469%202005%20REV%204> [dostęp: 16 XI 2014].

²¹ Zob. strona internetowa Rady UE oraz Komisji Europejskiej – www.consilium.europa.eu, www.ec.europa.eu [dostęp: 6 V 2014].

pejską do prowadzenia działań mających na celu przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym, tak aby jej obywatele mogli żyć w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Obejmuje ona cztery obszary działań określone jako: zapobieganie, ochrona, ściganie i reagowanie.

Przedsięwzięcia realizowane w ramach obszaru „zapobieganie” mają na celu głównie przeciwdziałanie czynnikom prowadzącym do radykalizacji postaw mogących prowadzić do użycia przemocy i rekrutowania terrorystów²². Drugi obszar *Strategii* obejmuje ochronę obywateli i infrastruktury w celu zmniejszenia podatności na atak terrorystyczny i ograniczania jego skutków. W ramach tej fazy prowadzone są działania zmierzające do zapewnienia większej efektywności kontroli granicznych, zintensyfikowania ochrony infrastruktury krytycznej oraz podniesienia skuteczności współpracy w zakresie przeciwdziałania proliferacji materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych²³.

Trzeci obszar *Strategii* obejmuje ściganie i stawianie przed organami wymiaru sprawiedliwości terrorystów oraz utrudnianie im działalności przez odcinanie od źródeł finansowania i od dostępu do materiałów wykorzystywanych w atakach terrorystycznych. W jego ramach są prowadzone przedsięwzięcia mające na celu zapewnienie bieżącej wymiany informacji o zagrożeniach o charakterze terrorystycznym oraz ich analizowanie. Ostatni obszar ujęty w *Strategii* to reagowanie na zamach terrorystyczny i minimalizowanie jego skutków. Głównymi elementami tego obszaru jest: zapewnienie odpowiedniej koordynacji działań, wykorzystywanie istniejących krajowych i europejskich mechanizmów ochrony ludności oraz udzielanie wsparcia ofiarom terroryzmu i ich rodzinom.

Uzupełnieniem tego dokumentu jest szczegółowy *Plan działania w sprawie zwalczania terroryzmu*, określający konkretne zadania przewidziane dla państw członkowskich w każdym z czterech wymienionych obszarów.

Wielka Brytania²⁴

Strategia zwalczania terroryzmu w Wielkiej Brytanii (The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism – CONTEST), której trzecia edycja na lata 2011–2015 została przyjęta w 2011 r., została podzielona na trzy części. Pierwsza z nich zawiera opis działań strategicznych wraz z diagnozą zjawiska terroryzmu od roku 2009 – w ujęciu międzynarodowym oraz krajowym. Druga, zasadnicza część, odnosi się do działań dotyczących przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń o charakterze terrorystycznym skupionych w ramach czterech faz, określanych mianem „4P”:

- zapobieganie (*prevent*) – działania mające na celu eliminowanie źródeł terroryzmu i wzmocnienie współpracy w rozwiązywaniu konfliktów regionalnych, obejmujące m.in.:
 - identyfikowanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym, w tym ujawnianie osób i grup podejrzewanych o działalność terrorystyczną bądź ją wspierających,
 - współpracę międzyinstytucjonalną w zakresie edukacyjnym, wymiaru

²² Przykładem działań UE w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu sieci Internet do prowadzenia radykalizacji postaw i rekrutowania terrorystów jest program „Przeszukaj sieć”.

²³ Realizując to dążenie, UE podjęła działania w kierunku umieszczenia danych biometrycznych w unijnych paszportach i unowocześniła wspólnotowy kodeks celny. Przygotowywany jest także system ostrzegania i informowania o zagrożeniach wobec infrastruktury krytycznej.

²⁴ Zob. strona internetowa brytyjskiego MSW, www.homeoffice.gov.uk [dostęp: 6 V 2014].

- sprawiedliwości, zdrowia, pomocy socjalnej oraz przeciwdziałania cyberzagrożeniom w kontekście zapobiegania radykalizacji postaw,
- przeciwdziałanie rekrutacji osób do organizacji terrorystycznych,
 - prowadzenie profilaktyki społecznej w odniesieniu do zagrożeń o charakterze terrorystycznym;
 - ściganie (*pursue*) – działania mające na celu poprawę zdolności ścigania i stawiania przed wymiarem sprawiedliwości osób zaangażowanych w działalność terrorystyczną, obejmujące m.in.:
 - kontynuację ewaluacji posiadanych zdolności zwalczania terroryzmu w celu upewnienia się, że będą one zarówno efektywne, jak i proporcjonalne do zagrożeń,
 - zwalczanie finansowania terroryzmu,
 - współpracę z innymi krajami i organizacjami multilateralnymi w celu lepszej neutralizacji zagrożeń terrorystycznych u ich źródeł;
 - ochrona (*protect*) – działania służące zapewnieniu bezpieczeństwa miejsc narażonych na atak terrorystyczny, zwłaszcza dużych skupisk ludzkich i infrastruktury krytycznej, obejmujące m.in.:
 - zwiększenie elastyczności i ograniczenie podatności na atak terrorystyczny obiektów będących potencjalnymi celami zamachów,
 - zabezpieczenie miejsc publicznych, zwłaszcza o dużym natężeniu ruchu, oraz imprez o charakterze masowym,
 - ochronę przestrzeni powietrznej i ruchu lotniczego,
 - wzmocnienie ochrony granic Wielkiej Brytanii;
 - przygotowanie na atak terrorystyczny (*prepare*) – działania mające na celu podnoszenie zdolności reagowania kryzysowego oraz minimalizowanie skutków zamachu, obejmujące m.in.:
 - usprawnienie współdziałania służb ratowniczych w przypadku ataku terrorystycznego,
 - rozwijanie systemu pomocy dla ofiar ataków,
 - współpracę cywilno-wojskową,
 - doskonalenie metod komunikacji oraz wymiany informacji w przypadku ataku terrorystycznego.

Trzecia część *Strategii* dotyczy jej implementacji. Stanowi ona, iż nadzór nad realizacją *Strategii* jest prowadzony przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego pod przewodnictwem premiera Wielkiej Brytanii, która otrzymuje regularne sprawozdania z postępów w jej wdrażaniu. Podmiotem wiodącym, odpowiedzialnym za przeciwdziałanie i zwalczanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym na szczeblu krajowym, jest minister spraw wewnętrznych Wielkiej Brytanii.

W dokumencie zamieszczono ponadto załącznik przedstawiający rolę służb i instytucji właściwych w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu.

*Szwecja*²⁵

Narodowa Strategia Przeciwdziałania Zagrożeniom Terrorystycznym, przyjęta przez rząd Szwecji w 2007 r., a następnie zaktualizowana w 2012 r., składa się z trzech

²⁵ Zob. strona internetowa Kancelarii Premiera Szwecji, www.government.se [dostęp: 6 V 2014].

części poświęconych: identyfikacji zagrożeń terrorystycznych dla kraju, określeniu zasad zwalczania terroryzmu oraz wyodrębnieniu celów ataków terrorystycznych i środków przeciwdziałających terroryzmowi, odnoszących się do zapobiegania, ścigania oraz przygotowania na wypadek ataku terrorystycznego.

Głównymi obszarami ujętymi w dokumencie są:

- w odniesieniu do opisu zagrożeń terrorystycznych dla Szwecji: diagnoza stanu zagrożenia ekstremizmem w ujęciu krajowym i międzynarodowym;
- w odniesieniu do zasad zwalczania terroryzmu:
 - respektowanie praw człowieka oraz konstytucyjnych praw i wolności,
 - zapewnienie bezpieczeństwa osobom prywatnym i podmiotom prawnym,
 - współpraca międzyinstytucjonalna na szczeblu krajowym,
 - promowanie demokracji, tolerancji i dialogu;
- w odniesieniu do celów i środków zwalczania terroryzmu:
 - w zakresie zapobiegania, m.in.: zwiększenie bezpieczeństwa obywateli, współpraca organów ścigania z instytucjami samorządowymi i organizacjami społecznymi oraz wymiana informacji w ramach współpracy międzynarodowej,
 - w zakresie ścigania, m.in.: redukcja ryzyka ataków terrorystycznych w Szwecji lub przeciwko szwedzkim interesom, utrudnienie wykorzystywania terytorium kraju jako bazy do wspierania działań terrorystycznych, przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu oraz doskonalenie metod prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, kryminalistycznych i innych narzędzi przydatnych w zwalczaniu terroryzmu,
 - w zakresie przygotowania, m.in.: zwiększenie efektywności ochrony infrastruktury krytycznej i zapobiegania dostępowi osób nieuprawnionych do broni, materiałów wybuchowych oraz niebezpiecznych substancji, które mogłyby zostać wykorzystane w działalności terrorystycznej, zwiększenie liczby ćwiczeń w zakresie zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach oraz zwiększenie bezpieczeństwa istotnych systemów informatycznych, a także wzmocnienie zdolności do komunikowania się zarówno między instytucjami rządowymi a społeczeństwem.

Stany Zjednoczone Ameryki²⁶

Narodowa Strategia USA w zakresie zwalczania terroryzmu (National Strategy for Counterterrorism – NSCT) została przyjęta w czerwcu 2011 r. Jej priorytetowym zadaniem jest ograniczanie ryzyka ataków terrorystycznych w celu zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego. Kluczową rolę w realizacji powyższego celu odgrywa dążenie do osłabienia roli Al-Kaidy i powiązanych z nią ugrupowań terrorystycznych oraz indywidualnych sympatyków jej ideologii. Strategia USA przewiduje realizację następujących przedsięwzięć:

- zwiększenie zdolności reagowania na zagrożenia o charakterze terrorystycznym,
- ograniczanie możliwości kierowania organizacjami terrorystycznymi,
- zapobieganie wykorzystywaniu przez terrorystów broni masowego rażenia,
- przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu,

²⁶ Zob. strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, www.msz.gov.pl [dostęp: 6 V 2014].

- zapobieganie tworzeniu zaplecza logistycznego niezbędnego do prowadzenia działań terrorystycznych,
- osłabienie możliwości wymiany informacji między organizacjami terrorystycznymi.

*Australia*²⁷

Narodowy Plan Zwalczenia Terroryzmu Australii, którego trzecia edycja została przyjęta w 2012 r., obejmuje realizację zadań w czterech fazach powiązanych bezpośrednio z zarządzaniem kryzysowym. Należą do nich: zapobieganie terroryzmowi, przygotowanie na wypadek ataku terrorystycznego, reagowanie na atak terrorystyczny oraz odbudowa. W dokumencie wskazano na konieczność podejmowania działań mających na celu: rozpoznawanie zagrożeń terrorystycznych, przygotowanie infrastruktury krytycznej na możliwość ataku, organizowanie ćwiczeń sprawdzających zdolności poszczególnych służb w zakresie reagowania kryzysowego, zapewnienie wsparcia informacyjnego i współpracy międzyinstytucjonalnej oraz prowadzenie antyterrorystycznej polityki informacyjnej i edukacyjnej. Określono tu również podmioty odpowiedzialne za koordynację działań w przypadku wystąpienia zagrożenia terrorystycznego na szczeblu krajowym oraz stanowym.

Załącznikiem do *Planu* jest lista instytucji właściwych do zapobiegania i zwalczania terroryzmu wraz z określeniem ich ról oraz podręcznik zawierający szczegółowy opis procedur i mechanizmów koordynacyjnych w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi.

Podsumowanie

Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019 odgrywa szczególną rolę wśród krajowych dokumentów o charakterze strategicznym stanowiących istotny instrument kreowania polityki państwa w odniesieniu do zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Jest to jedyny dokument operacyjno-wdrożeniowy przedstawiający zasady, formy i środki dotychczasowego narodowego zaangażowania w obszarze bezpieczeństwa antyterrorystycznego, który jednocześnie przewiduje realizację konkretnych działań niezbędnych dla osiągnięcia większej skuteczności polskiego systemu antyterrorystycznego w perspektywie najbliższych pięciu lat. Program kładzie nacisk na zapewnienie optymalnej koordynacji działań i mechanizmów współpracy podmiotów realizujących zadania w zakresie przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń o charakterze terrorystycznym na poziomie strategicznym, operacyjnym i taktycznym. Jednym z zasadniczych celów NPA jest również podnoszenie świadomości na temat zagrożeń o charakterze terrorystycznym oraz kształtowanie pożądanых postaw w społeczeństwie w przypadku wystąpienia tego rodzaju sytuacji kryzysowej.

Wydaje się, że wdrożenie działań wynikających z Programu może przyczynić się w istotny sposób do wzmocnienia systemu antyterrorystycznego Polski, należy jednak pamiętać, że nie jest to dokument normatywny, a jedynie operacyjno-wdrożeniowy, co powoduje, że skuteczności przewidzianych w nim działań będzie zależna od determinacji organów odpowiedzialnych za ich wdrażanie. Nie bez przyczyny też w samym NPA wskazuje się na potencjalne zagrożenia dla jego realizacji, jakimi są opóźnienia

²⁷ Zob. strona internetowa Prokuratury Generalnej Australii, www.nationalsecurity.gov.au [dostęp: 6 V 2014].

we wdrażaniu priorytetów wynikające z nieplanowanych w momencie przyjmowania Programu reorganizacji i zmian funkcjonalnych podmiotów odpowiedzialnych za ich implementację, utrata woli politycznej dla wdrażania postulowanych rozwiązań, w tym ewentualnych zmian prawnych i organizacyjnych czy ograniczenie źródeł finansowania realizacji tego Programu.

Bibliografia

1. *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności.*
2. *Narodowa Strategia Szwecji Przeciwdziałania Zagrożeniom Terrorystycznym (Sveriges nationella strategi mot terrorism)*
3. *Narodowa Strategia USA w zakresie zwalczania terroryzmu (National Strategy for Counterterrorism).*
4. *Narodowy Plan Zwalczania Terroryzmu Australii.*
5. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP z dnia 5 listopada 2014 r.*
6. *Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo z dnia 25 września 2012 r.*
7. *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP 2022.*
8. *Strategia Sprawne Państwo 2020.*
9. *Strategia UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu (EU Counter-Terrorism Strategy).*
10. *Strategia zwalczania terroryzmu w Wielkiej Brytanii (CONTEST – The United Kingdom’s Strategy for Countering International Terrorism).*
11. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2012 r. poz. 461, z późn. zm.).*
12. *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658, z późn. zm.).*