

Małgorzata Kołodziej

Pierwsza światowa konwencja lotnicza i działalność jej stałego organu - Międzynarodowej Komisji Żeglugi Powietrznej (CINA) 1919-1940

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 9, 31-45

2002

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.

ANNALS
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. IX

SECTIO K

2002

Wydział Politologii UMCS

MAŁGORZATA KOŁODZIEJ

*Pierwsza światowa konwencja lotnicza
i działalność jej stałego organu – Międzynarodowej Komisji
Żeglugi Powietrznej (CINA) 1919–1940*

The world's First Air Navigation Convention and the Work of Its Permanent Organ:
International Commission for Air Navigation (CINA) in 1919–1940

Badania nad Międzynarodową Konwencją Żeglugi Powietrznej rozpoczęto jeszcze na początku lat trzydziestych we Francji. Niewątpliwie najciekawszą pozycją jest książka długoletniego sekretarza Międzynarodowej Komisji Żeglugi Powietrznej Alberta Ropera.¹ Autor przedstawia proces powstawania konwencji paryskiej i działalność CINA do końca 1929 roku. Jego zasługi dla rozwoju międzynarodowego prawa lotniczego są bezsporne, ale zarówno książka, jak i wiele jego innych publikacji² obciążone są pewną dozą autoreklamy i idealizacji CINA.

Po nadzwyczajnej sesji CINA w czerwcu 1929 r., kiedy to uchwalono wiele ważnych zmian w konwencji paryskiej, badacze francuscy, m.in. H. Perrin de Boussac³ i Maurice Lacombe⁴, podobnie jak A. Roper, uznali, że nic już nie stoi na przeszkodzie w rozpowszechnieniu na całym świecie zasad międzynarodowej

¹ A. Roper, *La Convention Internationale du 13 octobre 1919 portant reglementation de la navigation aerienne. Son origine. Son application. Son avenir*, Paris 1930.

² Por. „Nota Sekretarza Generalnego o pochodzeniu konwencji lotniczej z dnia 13 października 1919 r. i jej stopniowym rozwoju od 1922 r. do 1928 r. i w sprawie jej rewizji”, „Raport Sekretarza Generalnego w sprawie pertraktacji, rozpoczętych w przedmiocie przystąpienia do konwencji Niemiec i innych państw do niej nie należących” – teksty polskie w Archiwum Akt Nowych w Warszawie (AAN), Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) z lat (1915) 1918–1939, t. 3159.

³ H. Perrin de Boussac, *Le statut international de l'espace aerien*, Paris 1931.

⁴ M. Lecombe, *Le status de la navigation aerienne*, Paris 1931.

współpracy w dziedzinie komunikacji powietrznej oraz rozwoju organizacyjnym CINA. W obu tych pracach znaleźć można m.in. informacje o działalności CINA w latach 1922–1930 oraz teksty protokołów i innych dokumentów oficjalnych tej organizacji. Inny obraz konwencji paryskiej i CINA rysuje Alfred Wegert, specjalista prawa lotniczego z Ministerstwa Komunikacji Niemiec, w swym artykule, opublikowanym w roku 1928 w „Zeitschrift für des gesamte Luftrecht”.⁵ Autor koncentruje się głównie na roli politycznej, jaką konwencji i CINA postawiły mocarstwa sprzymierzone, zabezpieczenia międzynarodowej żeglugi powietrznej przed rewizjonizmem niemieckim i jednocześnie wyeliminowanie tego państwa z grona wielkich przewoźników i producentów statków powietrznych.

Prace Susanne Pessereau⁶ i Anne Pignochet⁷, pochodzące z roku 1935, reprezentują także „szkołę francuską” i eksponują osiągnięcia CINA, w tym reformy dokonane po 1929 roku. A. Pignochet stwierdza wręcz, że w istniejącej sytuacji politycznej na świecie respektowanie prawa międzynarodowego jest jedynym wyjściem dla ludzkości.⁸ Podobne poglądy wyraża Maurice Tricard w swojej „tezie doktorskiej”; autor kończy swój wykład na 25 sesji CINA, która obradowała w czerwcu 1937 roku.⁹ Nieprzypadkowo większość prac o CINA powstałych przed 1939 rokiem stworzyli Francuzi, szukający w prawie i organizacjach międzynarodowych oparcia w obliczu niemieckiego rewizjonizmu. Ten sam aspekt, roli CINA w utrzymaniu bezpieczeństwa zbiorowego w powietrzu, akcentowali też autorzy polscy – m.in. Kazimierz Grzybowski¹⁰ i Tadeusz Halewski.¹¹ Wybitnym znawcą międzynarodowego prawa lotniczego był Leon Babiński, radca prawny w międzywojennym Ministerstwie Spraw Zagranicznych i jednocześnie ekspert z ramienia Polski w CINA i w Komitecie Ekspertów Technicznych Lotniczego Prawa Prywatnego (CITEJA). Wartościowe są nie tylko jego artykuły, m.in. o konwencjach lotniczego prawa prywatnego¹² oraz międzynarodowego prawa lotniczego¹³, ale i sprawozdania z obrad CINA oraz ekspertyzy prawne znajdujące się w aktach międzywojennego MSZ (przechowywanych w Archiwum Akt Nowych).

⁵ Tekst polski artykułu A. Wegerta patrz: AAN, MSZ, t.3159.

⁶ S. Pessereau, *Des Meditations a la convention du 13 X 1919*, Paris 1935.

⁷ A. Pignochet, *L'organisation le plus evolue du droit internationale. La Commission Internationale de Navigation Aerienne. These pour le doctorat*, Paris 1935.

⁸ A. Pignochet, *op. cit.*, s. 206.

⁹ M. Tricard, *Organisation internationale de la navigation aerienne. These pour le doctorat*, Paris 1938.

¹⁰ K. Grzybowski, *L'internalisation de l'aviation civile aux point de vue de la securite collective*, Lwów 1938.

¹¹ T. Halewski, *Prawo lotnicze w zarysie, cz. I: Międzynarodowe prawo lotnicze*, Lwów 1936.

¹² L. Babiński, *Konferencja warszawska prawa lotniczego*, „Sprawy Obce” 1930, z. V, s. 174–188.

¹³ Id., *Drogi i kierunki współczesnego prawa lotniczego*, Poznań 1930.

Wybuch II wojny światowej a potem klęska Francji w 1940 roku spowodowały m.in. przerwanie działalności CINA. Odtąd Paryż przestał być wiodącym ośrodkiem studiów nad międzynarodowym prawem lotniczym. Zorganizowanie w grudniu 1944 r. międzynarodowej konwencji lotnictwa cywilnego w Chicago i uchwalenie tam konwencji, a potem (4 kwietnia 1947 r.) powstanie organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (*International Civil Aviation Organisation* – ICAO) sprawiło, że głównym ośrodkiem badań stały się Stany Zjednoczone Ameryki. Dlatego też, chociaż konwencja paryska i jej modyfikacje dokonane przez CINA stanowiły podstawę dla ICAO, badacze amerykańscy i brytyjscy na ogół niewiele o tym piszą.

Po drugiej wojnie światowej, wskutek splotu rozmaitych wypadków Polska wstąpiła do ICAO dopiero w 1958 r. Wcześniej, uzależnienie od ZSRR, odcięcie od zachodniej nauki i niekorzystna atmosfera dla współpracy z lotnictwem „obozu kapitalistycznego” doprowadziły do opóźnienia badań naukowych w dziedzinie międzynarodowego prawa lotniczego w Polsce. Po 1958 r. sytuacja uległa znacznej poprawie, chociaż badania nad konwencją paryską i CINA były rzadko podejmowane. Z reguły skąpe informacje na ten temat można znaleźć w niektórych podręcznikach i monografiach dotyczących prawa lotniczego, np. w książce Marka Żylicza.¹⁴ Stosunkowo najwięcej danych o konwencji paryskiej i działalności CINA zamieścił w swej pracy doktorskiej Zdzisław Galicki.¹⁵

W miarę jak wzrastały osiągnięcia lotnictwa (np. w 1909 roku Francuz Luis Bleriot przeleciał przez Kanał La Manche) wzmagало się zainteresowanie zagadnieniami prawnymi, niezbędnymi w rozwijaniu tej dziedziny komunikacji. Chodziło nie tylko o uregulowanie norm technicznych, znaków i sygnałów statków powietrznych, ale i o odpowiedź na pytanie, czyja właściwie jest przestrzeń nad terytorium danego państwa.

Najbardziej zainteresowana problemem żeglugi powietrznej była Francja, gdzie nakłady na lotnictwo były największe. Z inicjatywy rządu francuskiego w maju/czerwcu 1910 roku zorganizowano w Paryżu międzynarodową konferencję, której zadaniem miało być opracowanie konwencji regulującej żeglugę powietrzną. Udział w obradach wzięły delegacje Austro-Węgier, Belgii, Bułgarii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Włoch, Monako, Niemiec, Portugalii, Rosji, Rumunii, Serbii, Szwajcarii, Szwecji, Turcji i Wielkiej Brytanii. Opracowany przez konferencję projekt konwencji składał się z 55 artykułów oraz trzech aneksów technicznych (dotyczących określenia znaków przynależności państwowej, rejestracji, cech statków powietrznych; był tu też regulamin ruchu powietrznego). Projekt nie przewidywał utworzenia stałej komisji ani specjalnej

¹⁴ M. Żylicz, *Prawo międzynarodowe transportu lotniczego*, Warszawa 1935.

¹⁵ Z. Galicki, *Charakter prawny międzynarodowych wzorów i zalecanych metod ICAO*. Praca doktorska napisana w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego pod kierunkiem doc. dr. W. Góralczyka, Warszawa 1971. Maszynopis w Bibliotece Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

procedury do zmian nieaktualnych norm i przepisów technicznych. Okazało się jednak, że podstawową trudnością jest uzgodnienie stanowiska w kwestii suwerenności państwa nad jego przestrzenią powietrzną; Francja i Niemcy głosiły zasadę wolności żeglugi, Wielka Brytania żądała prawa do zamykania swej przestrzeni powietrznej dla obcych statków powietrznych.

Wybuch I wojny światowej przerwał działalność legislacyjną w kierunku tworzenia międzynarodowego prawa lotniczego, ale spowodował ogromny postęp w budowie i eksploatacji statków powietrznych. Sterowce, a przede wszystkim samoloty okazały się skutecznym środkiem łączności oraz groźną bronią ofensywną. Alianci rozumieli, że aby broń tę rozwijać, należy m.in. doprowadzić do unifikacji urządzeń, znaków i sygnałów lotniczych. Dlatego też w roku 1917, wkrótce po przystąpieniu do wojny Stanów Zjednoczonych Ameryki, powołano do życia Międzysojuszniczy Komitet Lotnictwa, składający się z przedstawicieli Francji, Wielkiej Brytanii, Włoch i USA. Po klęsce Niemiec i ich stronników, w listopadzie 1918 r. rozpoczął się półroczny okres, w którym obowiązywało zawieszenie broni i w którym wkrótce intensywnie zaczęła działać Komisja Pokojowa w Paryżu, przygotowująca traktaty pokojowe z państwami centralnymi. W lutym 1919 roku utworzona została Komisja Aeronautyczna Konferencji Pokojowej w Paryżu – jej podstawą był Międzysojuszniczy Komitet Lotnictwa, do którego dokooptowano dwóch delegatów Japonii oraz pięciu przedstawicieli innych państw sojuszniczych biorących udział w Konferencji Pokojowej. Oficjalne powstanie komisji nastąpiło w połowie marca 1919 roku; współpracowali z nią także eksperci z dziedziny lotnictwa i prawa lotniczego. Zadaniem komisji było opracowanie konwencji międzynarodowej dotyczącej żeglugi powietrznej na świecie. Prace prowadziły podkomisje: prawna i techniczna, mając do dyspozycji dwa projekty zgłoszone przez rządy Francji i Wielkiej Brytanii. Paradoksem historii był fakt, że w 1919 roku doktryna francuska, wykazująca zbieżność z poglądami Niemiec na sprawy suwerenności nad swą przestrzenią powietrzną, zderzyła się z odmienną doktryną brytyjską.

Projekt konwencji będący kompromisem między propozycjami Wielkiej Brytanii i Francji został 10 lipca 1919 roku przedstawiony przez Komisję Aeronautyczną Radzie Najwyższej Konferencji Pokojowej. Rada Najwyższa zaleciła dokonanie niewielkich poprawek i 13 października 1919 roku przedłożyła konwencję delegatom poszczególnych państw do podpisania (w imieniu Polski konwencję podpisał premier i minister spraw zagranicznych Ignacy Jan Paderewski¹⁶). Wcześniej jednak (28 czerwca 1919 roku) został podpisany traktat pokojowy w Wersalu między USA, Wielką Brytanią, Francją, Włochami, Japonią oraz państwami stowarzyszonymi (m.in. Polską) a Niemcami. Na mocy artykułów 198–202 Niemcom zakazano posiadania lotnictwa wojskowego (samolotów i sterowców), artykuły 313–320 zaś przewidywały, że statki powietrzne należące do mocarstw sprzymierzonych i państw stowarzyszonych będą

¹⁶ Z. Galicki, *op. cit.*, s. 14–18; A. Roper, *op. cit.*, s. 34–35.

miały całkowitą wolność przelotu, lądowania i tranzytu w Niemczech, a ponadto muszą być traktowane tak samo jak niemieckie cywilne statki powietrzne. Ponadto władze niemieckie zostały zobowiązane do wprowadzenia w życie przepisów opracowanej aktualnie konwencji o żegludze powietrznej. Traktat Wersalski (art. 320) stwierdził, iż „zobowiązania nałożone przez powyższe przepisy pozostaną w mocy do dnia 1 stycznia 1924 roku, chyba że Niemcy przedtem będą dopuszczone do Związku Narodów [Ligi Narodów – przyp. M. K.] lub za zgodą mocarstw sprzymierzonych – będą upelnomocnione do przystąpienia do konwencji, zawartej między rzeczonymi mocarstwami w przedmiocie żegludgi powietrznej”.¹⁷

Międzynarodowa konwencja lotnicza z 13 października 1919 roku składała się z dziewięciu rozdziałów. W rozdziale pierwszym zawarto podstawową zasadę, która miała obowiązywać w międzynarodowym prawie lotniczym: „Wysokie układające się strony uznają, że każde państwo posiada całkowite i wyłączne zwierzchnictwo nad przestrzenią powietrzną ponad swoim terytorium” (art. 1), co w połączeniu z artykułem 2: „Każde z układających się państw zobowiązuje się przyznać w czasie pokoju swobodę zwykłego przelotu ponad swoim terytorium statkom powietrznym innych układających się państw z zastrzeżeniem, że statki te ściśle przestrzegać będą warunków ustanowionych w niniejszej konwencji” oznaczało próbę kompromisu między doktryną francuską a brytyjską. Dalej rozdział wstępny zapewniał, że każde państwo ma prawo ustanawiania stref zakazanych, a statki powietrzne, które się nad nimi znajdują, mają obowiązek lądowania na najbliższym lotnisku. Rozdział II zatytułowany „Przynależność państwowa statków powietrznych” przewidywał, że żadne z układających się państw nie dopuści do lotu ponad swoim terytorium statku niemającego przynależności państwowej jednego z układających się państw, o ile na to nie zostanie udzielone specjalne pozwolenie. Oznaczało to nie tylko dyskryminację państw centralnych (Niemiec, Austrii, Węgier, Bułgarii, Turcji), ale i tych państw neutralnych, które w czasie I wojny światowej utrzymywały z nimi stosunki handlowe (m.in. Holandii, Hiszpanii, Szwajcarii, Danii, Szwecji i Norwegii). Artykuły 6–10 postanawiały, że statki powietrzne muszą być wpisane do rejestru danego państwa, posiadać znaki przynależności państwowej; przewidywano też wymianę informacji w tych sprawach. Rozdział VII m. in. stwierdzał, że statki wojskowe, celne i policyjne nie podlegają przepisom konwencji.

Bardzo ważne znaczenie miał rozdział VIII (artykuły 34–43). Artykuł 34 stwierdzał: „Zostanie ustanowiona pod nazwą Międzynarodowej Komisji Żegludgi Powietrznej stała komisja międzynarodowa pozostająca pod władzą Ligi Narodów, złożona z dwóch przedstawicieli każdego z państw następujących: Stanów Zjednoczonych Ameryki, Francji, Włoch i Japonii; jednego przed-

¹⁷ Dz.U. 1920, nr 35, poz. 200 „Traktat pokoju między mocarstwami sprzymierzonymi i skojarzonymi i Niemcami, podpisany w Wersalu dnia 28 czerwca 1919 roku”.

stawiciela Wielkiej Brytanii i po jednym z każdego z dominiów brytyjskich i Indii, jednego przedstawiciela każdego z układających się państw. Każde z pięciu pierwszych państw (Wielka Brytania ze swoimi dominiami i Indiami liczy się w tym razie za jedno państwo) będzie miało taką najmniejszą liczbę głosów w całości, aby iloczyn z pomnożenia tej liczby przez pięć przewyższał co najmniej o jeden głos sumę głosów wszystkich innych układających się państw. Wszystkie inne państwa, poza pięcioma pierwszymi, będą miały każde po jednym głosie”. Artykuł 34 wyraźnie stwierdzał podległość CINA wobec Ligi Narodów oraz prymat mocarstw w CINA. Następnie tenże artykuł przewidywał, że z chwilą gdy większość państw przystępujących do konwencji ratyfikuje ją, rząd Francji zwoła pierwsze zebranie CINA. Organizacji tej przyznano następujące uprawnienia: przyjmowanie wniosków od państw członkowskich w sprawach modyfikacji konwencji, komunikowanie o przyjętych zmianach, rejestrowanie i publikowanie danych dotyczących przepisów, warunków umów itp., obowiązujących w lotnictwie poszczególnych państw oraz innych informacji z zakresu międzynarodowej żeglugi powietrznej a także wydawanie opinii w sprawach, z którymi państwa członkowskie mogłyby zwrócić się do CINA. Każda zmiana w przepisach technicznych (opublikowanych w formie załączników do konwencji) mogła być wprowadzona przez CINA, o ile zatwierdzi ją 3/4 państw członkowskich (w stosunku do wszystkich uprawnionych). Natomiast propozycje zmian w konwencji i załączniku H (celnym) mogły być poddane pod dyskusję, o ile uzyskały 2/3 ogólnej liczby głosów; ponadto winny być one przed wprowadzeniem w życie ratyfikowane przez układające się państwa.

Rozdział IX (postanowienia końcowe) zawierał zobowiązania stron w kwestiach współpracy w dziedzinie zbierania i udzielania informacji meteorologicznych i statystycznych, wydawania jednolitych map lotniczych i ustawiania naziemnych znaków lotniczych, rozwoju i używania radia (bliższe szczegóły zawierały załączniki G i F). Artykuł 36 przewidywał, że postanowienia konwencji nie mogą być rozumiane jako przeszkoda w zawieraniu przez układające się strony specjalnych porozumień z państwami trzecimi. Artykuł 37 ustalał odpowiednią procedurę na wypadek różnicy zdań między układającymi się państwami co do interpretacji konwencji. Spory miał rozstrzygnąć nieistniejący jeszcze Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej; na razie przewidywano arbitraż.

Artykuł 41 określał, że do konwencji mogą przystąpić także państwa niebiorące udziału w I wojnie światowej, zgłaszając swój udział rządowi francuskiemu. W odniesieniu do Niemiec i ich sojuszników z lat 1914–1918 artykuł 42 zapowiadał, że nie będą one dopuszczone do konwencji do 1 stycznia 1923 roku, chyba że zostaną członkami Ligi Narodów bądź uzyskają na to zgodę państw, które podpisały traktat pokojowy (zawarty z danym państwem). Po 1 stycznia 1923 roku warunki te będą zniesione, a o przyjęciu danego państwa do CINA zadecydować może zgoda 3/4 państw członkowskich. Wypowiedzenie

konwencji przez dane państwo będzie miało skutki prawne dopiero po roku. Konwencja podlegała ratyfikacji przez poszczególne państwa; dokumenty ratyfikacyjne i inne związane z konwencją przechowywać miał rząd Francji. Przewidywano, że podpisywanie konwencji może trwać do 12 kwietnia 1920 roku.

Konwencję podpisali przedstawiciele: Australii, Belgii, Boliwii, Brazylii, Chin, Czechosłowacji, Ekwadoru, Francji, Grecji, Gwatemali, Haiti, Hondurasu, Indii, Japonii, Kanady, Kuby, Liberii, , Nikaragui, Nowej Zelandii, Panamy, Peru, Polski, Portugalii, Rumunii, SHS (Serbii, Chorwacji, Słowenii-późniejszej Jugosławii), Syjamu, Urugwaju, USA, Wielkiej Brytanii i Irlandii, Włoch oraz Związku Południowej Afryki.¹⁸

Konwencja paryska była ważnym kompromisem między dwiema podstawowymi teoriami w nauce prawa lotniczego; był to kompromis korzystny dla społeczności międzynarodowej. Dobrym rozwiązaniem wydaje się także powołanie do życia CINA i wyposażenie jej w znaczne uprawnienia, nie tylko w zakresie dokonywania zmian w treści załączników „technicznych”, ale i dodawania do nich nowych przepisów odpowiadających rozwojowi żeglugi powietrznej. CINA miała więc spełniać funkcje normotwórcze (poprzez modyfikację załączników) oraz funkcję jurysdykcyjną, wykonywaną w drodze rozstrzygnięcia sporów w kwestiach ich interpretacji.¹⁹

Trzeba jednak zwrócić uwagę na fakt, że konwencja paryska powstała miesiąc po traktacie wersalskim. Wydawało się wtedy, że spoistość wszystkich zwycięskich mocarstw będzie nienaruszona, a Niemcy przez lata nie podźwigną się z upadku. Jednak już 19 listopada 1919 roku Senat USA odmówił ratyfikacji traktatu wersalskiego, a przez to wstąpienia do Ligi Narodów i odrzucił traktat gwarancyjny dla Francji. Także Japonia nie była zainteresowana sprawami europejskimi.

Początkowo trzy mocarstwa europejskie (Francja, Wielka Brytania i Włochy) wydawały się nie przejmować tymi faktami. Wykonując postanowienia traktatów, z Niemcami, Austrią, Węgrami i Bułgarią utworzyły szereg organów międzynarodowych: komisji międzysojuszniczych kontroli terytoriów okupowanych, kontroli wojskowej, komisji odszkodowań, komisji delimitacyjnych i komisji plebiscytowych. Na miejsce Rady Najwyższej postanowiono, jeszcze w lipcu 1919 roku, utworzyć stałą komisję w Paryżu z udziałem ambasadorów państw koalicyjnych. Komisja ta, zwana Konferencją Ambasadorów, swe pierwsze posiedzenie odbyła 26 stycznia 1920 roku.²⁰

¹⁸ Dz.U. 1929, nr 6, poz. 54 „Konwencja zarządzająca żeglugę powietrzną, podpisana w Paryżu dnia 13 października 1919 roku”, przekład na język polski oraz wersje oryginalne w językach: francuskim, angielskim i włoskim.

¹⁹ Z. Galicki, *op. cit.*, s. 24.

²⁰ *Encyklopedia nauk politycznych*, t. III, Warszawa 1938, s. 160.

Tymczasem już 30 listopada 1919 roku rząd Szwajcarii skierował memoriał do Konferencji Ambasadorów (traktując ją jako organizację międzynarodową, reprezentującą m.in. grupę państw, które podpisały konwencję lotniczą), w którym to dokumencie zakwestionował artykuł 5 konwencji paryskiej. Szwajcaria, państwo neutralne w czasie I wojny światowej, w razie przystąpienia do konwencji zobowiązana byłaby do zakazania przelotów nad swoim terytorium statkom powietrznym państw, nienależących do tego układu, a to groziło jej utratą prawa przelotu przez terytorium tych państw. Rada Ambasadorów przygotowała więc 1 maja 1920 roku protokół dodatkowy do konwencji, w którym zezwolono na ewentualną zmianę brzmienia niektórych paragrafów tegoż artykułu.

Nie czekając na odpowiedź Rady Ambasadorów, Szwajcaria oraz inne europejskie państwa neutralne: Dania, Finlandia, Hiszpania, Holandia i Szwecja w grudniu 1919 roku zorganizowały konferencję w Kopenhadze. Komunikat ogłoszony po obradach stwierdzał, że państwa te przystąpią do CINA tylko pod warunkiem, że przyzna im ona prawo zawierania umów lotniczych także z państwami nienależącymi do konwencji paryskiej. Jednocześnie żądano zapewnienia wszystkim państwom reprezentowanym w CINA równego prawa głosu. Pierwsza sesja CINA, która obradowała w Paryżu w lipcu 1922 roku, skłonna była uznać zastrzeżenia państw neutralnych odnośnie art. 5, natomiast wyraziła sprzeciw wobec prób pozbawienia przywilejów wielkich mocarstw. W wyniku kolejnej konferencji państw neutralnych (tym razem bez udziału delegata Hiszpanii) we wrześniu 1922 roku w Kopenhadze udało się doprowadzić do kompromisu. Ustalono więc, że wewnątrz CINA wszystkie państwa będą równe, ale w trakcie głosowań nad zmianami treści załączników do konwencji, w głosach większości musi być co najmniej 3 z 5 państw uprzednio posiadających po 2 głosy. Ostatecznie więc CINA na swych posiedzeniach w Londynie 27 października 1922 roku i 30 czerwca 1923 roku przyjęła poprawki do obu tych artykułów. Jednak ze względu na konieczność ratyfikacji poprawek przez państwa członkowskie, zmiany te obowiązywać zaczęły dopiero w grudniu 1926 roku. Ostatecznie do konwencji paryskiej zdecydowały się przystąpić tylko Dania, Holandia i Szwecja.²¹

Ukonstytuowanie się CINA nastąpiło na pierwszym posiedzeniu tej organizacji 11 lipca 1922 roku. Na siedzibę CINA wyznaczono Paryż. Tam też założono stały sekretariat dla studiów nad zagadnieniami technicznymi. Jednocześnie powołano do życia 6 podkomisji. Głównym zadaniem wszystkich podkomisji było kontrolowanie prawidłowej interpretacji konwencji paryskiej. Podkomisje składały się z ekspertów wyznaczonych przez przedstawicieli poszczególnych państw członkowskich (początkowo liczba ekspertów w podkomisjach nie przekraczała 3–6, potem nieco wzrosła).

²¹ AAN, MSZ, t. 3159 „Nota Sekretarza Generalnego o pochodzeniu konwencji lotniczej...; S. Pessereau, *Des Meditations a la Convention du 13 X 1919*, s. 23-30.

Regulamin CINA składał się z 26 artykułów. Określały one m. in. częstotliwość i tryb zwoływania sesji plenarnych, ustalanie porządku obrad, sposoby głosowania. Sekretarz generalny przygotowywał sesje CINA, a w okresach między sesjami (odbywały się one dwa razy w roku, później raz w roku, chociaż można też było zwołać sesję nadzwyczajną) reprezentował organizację, koordynował pracę podkomisji, kontaktował się z państwami członkowskimi itp.²² Sekretariat redagował tygodniowy biuletyn w językach: francuskim i angielskim „Bulletin des Renseignements”, w którym publikowano m.in. zmiany w konwencji lotniczej, rejestry statków powietrznych, lotnisk, licencji lotniczych oraz informacje o ruchu powietrznym w poszczególnych państwach.

Jeszcze w roku 1922 konwencję paryską ratyfikowały parlamenty (bądź głowy państw) Australii, Belgii, Francji, Grecji, Iranu, Indii, Irlandii, Japonii, Kanady, Nowej Zelandii, Portugalii, SHS, Syjamu, Wielkiej Brytanii i Związku Południowej Afryki. W roku 1923 ratyfikacji takiej dokonały: Bułgaria, Czechosłowacja i Włochy, w roku 1924 zaś: Chile, Polska, Rumunia i Urugwaj. W dwa lata później konwencję paryską ratyfikowało Chile, w latach 1927–1929 zaś: Dania, Holandia, Panama, Szwecja i Zagłębie Saary.²³

Nasuwa się pytanie, dlaczego ratyfikacja konwencji paryskiej przez państwa, które ją podpisały jeszcze na jesieni 1919 roku, trwała aż tak długo. Wydaje się, że mniejsze państwa obawiały się konkurencji floty powietrznej Francji i Wielkiej Brytanii, a przez to zwiększenia ich dominacji politycznej i gospodarczej. Dopiero kiedy mocarstwa zachodnie zdecydowały się na pewną demokratyzację statutu CINA, a państwa, które zgłosiły akces do konwencji jeszcze w 1919 roku, zrozumiały, że rozwój lotnictwa komunikacyjnego można przyspieszyć jedynie dzięki współpracy międzynarodowej, nastąpił przełom i CINA mogła zacząć swe działanie.

Już jednak od połowy lat dwudziestych układ sił w Europie ulegał stopniowej zmianie. We Włoszech przewrót faszystowski Benito Mussoliniego w 1922 roku doprowadził m.in. do wzrostu konfliktów z Francją (Włosi uważali, że za udział w I wojnie światowej uzyskali zbyt małe zdobycze terytorialne). Wielka Brytania, zaniepokojona wzrostem wpływów Francji w Europie Środkowej, popierała aspiracje niemieckie w kierunku likwidacji najbardziej dotkliwych obostrzeń przewidzianych przez traktat wersalski. Okazało się zresztą, że straty ludnościowe i materialne Francji w I wojnie światowej były tak duże, iż uniemożliwiały temu państwu odgrywanie roli hegemon na kontynencie europejskim, natomiast pomoc kredytowa Wielkiej Brytanii i USA znacznie poprawiła stan gospodarki niemieckiej, w tym lotnictwa cywilnego.

Ponadto Wielka Brytania, pragnąc rozwijać komunikację lotniczą z Bliskim Wschodem przez terytorium Niemiec, obiecała znieść dyskryminujące to

²² AAN, MSZ, t. 3159, Regulamin CINA.

²³ A. Roper, *Convention internationale*, s. 96.

państwo przepisy o przelotach tranzytowych; Francja z konieczności poparła ten postulat.²⁴ Konferencja w Locarno (na jesieni 1925) umocniła pozycję Niemiec, w rezultacie Rzesza Niemiecka została przyjęta do Ligi Narodów.

W maju 1926 roku państwa reprezentowane na Konferencji Ambasadorów podpisały tzw. umowę paryską o żegludze powietrznej, na mocy której zniesiono część ograniczeń dotyczących budowy i eksploatacji statków powietrznych, wprowadzonych przez traktat wersalski. Jednak na naleganie mocarstw zachodnich, aby Niemcy wstąpiły do CINA, władze niemieckie zażądały zniesienia pozostałych ograniczeń nałożonych na Niemcy i ich sojuszników z I wojny światowej oraz takiego przerehabrowania konwencji paryskiej z 13 października 1919 roku, aby nie była ona kojarzona z traktatem wersalskim.²⁵

Tymczasem Hiszpania, niezadowolona z dominacji mocarstw na terenie CINA oraz Ligi Narodów, postanowiła zerwać z obiema organizacjami. 1 listopada 1926 roku zwołała ona w Madrycie konferencję, na mocy której powstała „konwencja iberoamerykańska o żegludze powietrznej” – CIANA. Do konferencji tej przystąpiły, obok Hiszpanii, Chile, Portugalia i Urugwaj (jednocześnie należące do CINA) oraz Argentyna, Boliwia, Kolumbia, Kostaryka, Kuba, Dominikana, Ekwador, Gwatemala, Honduras, Meksyk, Nikaragua, Panama, Peru, Salwador, Urugwaj i Wenezuela. Zasady ustalone w konwencji iberoamerykańskiej i sama CIANA oparte były na brzmieniu konwencji paryskiej z 13 X 1919 roku, ale wiele poprawek nadawało tej organizacji charakter demokratyczny; podkreślono też, że państwa układające się mają całkowitą swobodę w stosunku do państw nienależących do CIANA. Dla Hiszpanii utworzenie CIANA i wystąpienie z Ligi Narodów było początkiem szerszej akcji w kierunku odbudowy swych dawnych wpływów w Ameryce Łacińskiej. Cel ten, m.in. wskutek słabości tego państwa, nie został osiągnięty – większość państw, które podpisały konwencję iberoamerykańską, nie ratyfikowało jej. Sama Hiszpania w kilka lat później wstąpiła ponownie do Ligi Narodów.²⁶

Pół roku później z podobną inicjatywą wystąpiły Stany Zjednoczone. Zorganizowana w maju 1927 roku w Waszyngtonie konferencja powołała do życia panamerykańską Komisję Żeglugi Powietrznej. W jej skład weszli przedstawiciele: Argentyny, Boliwii, Chile, Dominikany, Gwatemali, Kolumbii, Kostaryki, Kuby, Meksyku, Panamy, Peru, Salwadoru, Urugwaju, Wenezueli i USA. Z państw które podpisały konwencję iberoamerykańską w Waszyng-

²⁴ AAN, Ambasada RP w Londynie, t. 1153, Raport Poselstwa RP w Berlinie z 2 listopada 1924 r.

²⁵ AAN, MSZ, t. 3159 „Niemcy i konwencja paryska o żegludze powietrznej z dnia 13 października 1919 roku” – tłumaczenie artykułu dr. Alfreda Wegerta, radcy Ministerstwa Komunikacji Rzeszy (ok. 1929 r.).

²⁶ AAN, Ambasada RP w Londynie, t. 1136, Raport Poselstwa w Madrycie z 23 X 1926 r. AAN, MSZ, t. 3159, *Normy i konwencja paryska...* (tłumaczenie artykułu A. Wegerta).

tonie, zabrakło Brazylii, Ekwadoru, Hiszpanii, Nikaragui i Paragwaju. Konferencja waszyngtońska za podstawę przyjęła zmodyfikowany tekst konwencji paryskiej z 19 X 1919 roku, kładąc nacisk na nieingerencję w ustawodawstwo wewnętrzne państw członkowskich. Jednak Stany Zjednoczone, obawiając się oskarżeń o dążenie do hegemonii wobec państw latynoskich, nie zdecydowały się na utworzenie organizacji podobnej do CINA i CIANA. Państwa podpisujące tę konwencję (jej ostateczne sformułowanie nastąpiło na kongresie panamerykańskim w Hawanie w lutym 1928 roku) zgodziły się jedynie na współpracę w dziedzinie zbierania i rozpowszechniania danych meteorologicznych i statystycznych, opracowywania map lotniczych, ustalania jednolitego systemu znaków i sygnałów itp.²⁷

Mocarstwa europejskie, dominujące w CINA, zaniepokojone tymi inicjatywami, a także pozostawaniem poza tą organizacją wielu państw europejskich (Austrii, Estonii, Finlandii, Litwy, Łotwy, Norwegii, Szwajcarii, Turcji, ZSRR, a zwłaszcza Niemiec), zdecydowały się na ustępstwa. Zresztą już w październiku 1927 roku przedstawiciel Włoch na IV Międzynarodowym Kongresie Żeglugi Powietrznej w Rzymie stwierdził, że należy zwołać konferencję w celu poddania CINA gruntownej rewizji. Wniosek ten poparły m. in. Niemcy. Obradująca w tym czasie w Rzymie XIII sesja CINA zwróciła się z wnioskiem do sekretarza generalnego tej organizacji o sformułowanie zaproszenia do państw pozostających poza CINA. Jednak dopiero, gdy w październiku 1928 roku dr Wegert z Ministerstwa Komunikacji Rzeszy opublikował swój artykuł na temat stosunku Niemiec do konwencji paryskiej, a władze niemieckie poparły jego tezę, CINA zdecydowała się (w marcu 1929 roku) na zorganizowanie sesji nadzwyczajnej z udziałem przedstawicieli państw członkowskich i państw zaproszonych. Było to posunięcie niezbędne z uwagi na rysujące się sprzeczności w łonie państw członkowskich CINA.²⁸

Jeszcze na XIV sesji CINA w Genewie, w marcu 1928 roku burzliwe spory wywołało wystąpienie delegata Wielkiej Brytanii, który zażądał zmiany artykułu 15 konwencji paryskiej i przyjęcia przez CINA zasady absolutnej wolności lotów nad wszelkimi terytoriami. Sprzeciwiały się temu pozostałe delegacje, zwłaszcza włoska. Ostatecznie, dzięki mediacji Francji, spór ten grozący rozłamem w CINA udało się załagodzić.²⁹ Wkrótce potem pojawiła się inicjatywa, utworzonego w listopadzie 1925 roku (na konferencji w Paryżu) Komitetu Ekspertów Technicznych Prawa Prywatnego Lotniczego (CITEJA) w kierunku opracowania nowej konwencji lotniczej, do której będą mogły wstąpić Niemcy, Hiszpania i inne państwa pozostające dotąd poza CINA. W zakulisowych

²⁷ S. Pessereau, *Des Meditations...*, s. 31 n.

²⁸ AAN, MSZ, t. 3159 „Raport Sekretarza Generalnego CINA w sprawie pertraktacji rozpoczętych w przedmiocie przystąpienia do konwencji Niemiec i innych państw do niej nie-należących” z 9 III 1928 r.

²⁹ AAN, MSZ, t. 3147, Pismo Ministra Komunikacji do MSZ z 15 IV 1929 r.

przetargach Niemcy, w zamian za wstąpienie do CINA, starały się uzyskać uchylenie ograniczeń w dziedzinie polityczno-militarnej wprowadzonych przez traktat wersalski. Wywołało to zaniepokojenie wielu państw zarówno neutralnych w I wojnie światowej, jak i w tych, którym traktat wersalski gwarantował granice (m.in. Polski).³⁰

Nadzwyczajna sesja CINA została ostatecznie zwołana w Paryżu 10 czerwca 1929 roku. Udział w obradach wzięli delegaci 26 państw sygnatariuszy konwencji paryskiej oraz delegaci 17 państw zaproszonych: Austrii, Brazylii, Chin, Estonii, Finlandii, Haiti, Hiszpanii, Kolumbii, Kuby, Luksemburga, Niemiec, Norwegii, Panamy, Szwajcarii, USA, Wenezueli i Węgier. Nie przybyli m.in. delegaci z ZSRR i Turcji. Według założeń organizatorów sesji nadzwyczajnej poprawki niemieckie do konwencji z 13 X 1919 roku miały być przedyskutowane i uzgodnione, a potem przedstawione sesji plenarnej CINA, obradującej w starym składzie. Jednocześnie Niemcy zgłosiły wobec Konferencji Ambasadorów wiele dezyderatów zmierzających do równouprawnienia Niemiec w kwestiach politycznych i lotniczych. Rokowania z Konferencją Ambasadorów nie zostały wprawdzie zakończone przed otwarciem sesji nadzwyczajnej CINA, ale w trakcie dyskusji i formułowania wniosków dominującą tendencją delegatów niemieckich była chęć rozluźnienia niektórych rygorystycznych zasad konwencji lotniczej.

Uczestnicy sesji nadzwyczajnej wypowiedzieli się m. in. na rzecz równouprawnienia byłych państw centralnych i ich sojuszników w kwestii przystąpienia do CINA oraz zniesienia preferencji odnośnie do liczby głosów przysługujących wielkim mocarstwom. Uchwały sesji nadzwyczajnej podpisane zostały przez uczestników obrad 15 czerwca 1929 r. Wyniki sesji CINA były rozwiązaniem kompromisowym. Z jednej strony nastąpiła demokratyzacja w kwestiach głosowania, uznano prawo do zawierania umów lotniczych z państwami nienależącymi do CINA, oficjalnie zerwano z dyskryminacją Niemiec i ich sojuszników z I wojny światowej, z drugiej jednak strony wielkie mocarstwa, a głównie Francja i Wielka Brytania poprzez utrzymanie zasady zwierzchniej władzy Ligi Narodów nad CINA mogły nadal kontrolować rozwój międzynarodowej komunikacji lotniczej. Wkrótce też pozycja Wielkiej Brytanii uległa umocnieniu w wyniku uchwał XVII sesji CINA (Paryż 10–11 grudnia 1929 roku), kiedy to Francja zmuszona była uznać żądanie Wielkiej Brytanii przyznania prawa głosu Irlandii, Indii, Kanadzie, Australii, Nowej Zelandii i Związkowi Południowej Afryki.³¹

Nowym elementem determinującym istotne zmiany polityczne był światowy kryzys gospodarczy, trwający w zasadzie od jesieni 1929 do końca roku 1933.

³⁰ AAN, MSZ, t. 3159, Protokół z konferencji międzynarodowej z 23 V 1929 r. w sprawie przystąpienia Niemiec do CINA, pismo Ministra Komunikacji z 23 V 1929 r.

³¹ AAN, MSZ, t. 3160, Sprawozdanie z nadzwyczajnej sesji CINA w Paryżu w VI 1929 r.; *ibid.*, Sprawozdanie L. Babińskiego z 16 grudnia 1929 roku.

Uniemożliwił on m.in. realizację planu Younga (stopniowego spłacania reparacji przez Niemcy i długów wojennych przez sojuszników USA z I wojny światowej) i zmusił prezydenta USA Herberta Hoovera do ogłoszenia w czerwcu 1931 roku moratorium na spłatę reparacji i długów. W efekcie niewypłacalności mocarstw europejskich nastąpiło faktyczne przekreślenie wielu postanowień traktatu wersalskiego i późniejszych umów międzynarodowych odnośnie do reparacji niemieckich oraz osłabienie Ligi Narodów. Kolejnym elementem erozji wpływów Ligi Narodów była agresja Japonii na Mandzurię w 1931 roku oraz wystąpienie Japonii z Ligi Narodów. W rok później w grudniu 1932 roku przedstawiciele Wielkiej Brytanii, Francji, Włoch i USA, a także Niemiec zwrócili się do Konferencji Rozbrojeniowej (zwołanej z inicjatywy Ligi Narodów), aby uznała prawo Niemiec do dozbierania się. W ten sposób upadł argument o armii niemieckiej jako zagrożeniu dla pokoju, wyrażony w traktacie wersalskim, co skwapliwie wykorzystał Hitler wkrótce po objęciu władzy (w styczniu 1933 r.). Kiedy okazało się, że mocarstwa zachodnie nie są jednak skłonne do natychmiastowych ustępstw w kwestii „dozbrojenia” Niemiec, Hitler postanowił w 1934 roku opuścić Konferencję Rozbrojeniową i Ligę Narodów. Teraz już Niemcy mogły bezkarnie forsować zbrojenia, nie obawiając się sankcji Ligi Narodów.³²

Stabilizacja władzy Hitlera w Niemczech, z jednej strony, i ostrożne, ale stałe dążenie rządów Wielkiej Brytanii i Francji do porozumienia z Niemcami, z drugiej strony, sprawiły, że w lutym 1935 roku (po wizycie premiera Francji Lavalą w Londynie) ogłoszono projekt zawarcia z Niemcami paktu lotniczego. Na terenie CINA koncepcje brytyjskie rozluźniania zobowiązań ciążących na członkach Ligi Narodów zdobywały coraz więcej zwolenników, mimo że Francja w sprawach swego bezpieczeństwa gotowa była na daleko idącą współpracę z ZSRR (nienależącego do CINA).

W latach trzydziestych lotnictwo komunikacyjne Wielkiej Brytanii i Francji rozwijało się dość szybko – tworzono dalekosiężne linie, rosła liczba pasażerów, ale dynamika rozwoju lotnictwa niemieckiego była wyższa, a jego samoloty lepsze i nowocześniejsze.³³

Już w trakcie obrad podkomisji prawnej CINA (21–23 II 1935 roku w Paryżu) dał się zauważyć pojednawczy ton w kwestii interpretacji poszczególnych artykułów konwencji paryskiej. Komisja stwierdziła, że niektóre artykuły konwencji mają charakter wyłącznie międzynarodowy i nie stwarzają zobowiązań dla umawiających się państw członkowskich co do konieczności ich stosowania w ustawodawstwie wewnętrznym. Podkomisja prawna sugerowała

³² W. Michowicz, *Geneńska Konferencja Rozbrojeniowa 1932–1937 a dyplomacja polska*, Łódź 1984, s. 90–91, 276, 399; A. Skrzypek, *Zwiększenie samodzielności i stabilizującej roli polityki polskiej w Europie (listopad 1932 – kwiecień 1935)*, [w:] *Historia dyplomacji...*, s. 450–454, 465; L. Orłowski, *Długi wojenne i odszkodowania (reparacje)*, „Sprawy Obce” 1931, z. VIII, s. 710.

³³ *Encyklopedia nauk politycznych*, t. III, s. 575.

plenium CINA, iż ustalanie dla każdego artykułu konwencji interpretacji (które mogłyby w pewnej mierze wiązać ręce państwom umawiającym się) jest niecelowe.³⁴

Ważnym etapem dla rozwoju międzynarodowej komunikacji powietrznej była XXIII sesja CINA w Brukseli, obradująca w dniach 27 maja – 1 czerwca 1935 roku. Spośród 30 państw należących do organizacji, delegatów przysłało 25; byli też przedstawiciele Ligi Narodów oraz Międzynarodowego Biura Pracy. W wyniku obrad m.in. zostały ustalone zasady nowego regulaminu o warunkach minimalnych (niezbędnych dla wydania świadectwa sprawności technicznej statku powietrznego); określono też warunki zdrowotności załóg, przyjęto nowe systemy orientacyjne znaków lotniczych na mapach oraz wzorów tablic statystycznych dotyczących komunikacji lotniczej, a także regulamin symboli i definicji stosowanych przez technikę aeronautyczną, wreszcie dokonano zmian w międzynarodowym regulaminie radiowej służby lotniczej. Ponadto usztywniono przepisy celne w komunikacji lotniczej.³⁵

Podczas gdy niektóre państwa, m.in. Polska od połowy lat trzydziestych, starały się ściśle wypełniać swe obowiązki, część państw członkowskich rozluźniała kontakty z CINA. Trudności pogłębiały kłopoty finansowe mniejszych państw oraz nie najlepsza organizacja pracy w CINA.³⁶

W połowie października 1937 roku do organizacji należało 31 państw: Argentyna, Austria, Australia, Belgia, Bułgaria, Czechosłowacja, Kanada, Dania, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Indie, Irak, Irlandia, Japonia, Jugosławia, Norwegia, Nowa Zelandia, Peru, Polska, Portugalia, Rumunia, Syjam, Szwecja, Szwajcaria, Unia Południowoafrykańska, Urugwaj, Włochy, Wielka Brytania. W tym czasie rezygnację z przynależności do CINA zgłosił rząd Chile; zgodnie z konwencją członkostwo tego państwa wygasło dopiero w październiku 1938 roku.³⁷

Władze CINA nadal liczyły na to, że Niemcy zdecydują się na wstąpienie do organizacji. W związku z tym do porządków obrad podkomisji i plenów CINA wpisywano wszystkie te wnioski i propozycje, które Niemcy zgłosiły na sesji nadzwyczajnej w czerwcu 1929 roku. Niemcy hitlerowskie przez cały czas dawały do zrozumienia, że mają zamiar wstąpić do CINA, obiecały też, że wyślą swą delegację na XXVII sesję CINA, która miała się zebrać w Kopenhadze w czerwcu 1939 roku. Jedyńm warunkiem miało być dopuszczenie prowadzenia obrad w języku niemieckim (w tym okresie językami urzędowymi CINA były francuski

³⁴ AAN, MSZ, t. 3160, Sprawozdanie Z. Piątkowskiego z posiedzenia Podkomisji Prawnej z 30 IV 1935 r.

³⁵ AAN, MSZ, t. 3160, Sprawozdanie L. Babińskiego i A. Bobkowskiego z XXIII sesji CINA (sporządzone 10 VII 1935 roku); S. Pessereau, *Des Meditations...*, s. 75 n.

³⁶ AAN, MSZ, t. 3160, Sprawozdanie z posiedzenia specjalnej podkomisji dla spraw celnych CINA z grudnia 1936 r.

³⁷ AAN, MSZ, t. 3161, Komunikat Sekretarza Generalnego CINA z października 1937 r.

i angielski). Sekretarz generalny CINA Roper wziął tę grę Hitlera na serio; niepokoił się tylko, czy budżet CINA da sobie radę z tłumaczeniem dokumentów na język niemiecki.³⁸

Ostatecznie na sesję plenarną do Kopenhagi przybyli delegaci z 27 państw (na ogólną liczbę 32 państw członkowskich); Niemcy nie przysłały swych delegatów, ale mimo to zebrani po burzliwej dyskusji postanowili, że urzędowe publikacje CINA będą ukazywać się wyłącznie po francusku, natomiast teksty konwencji z 1919 roku i poprawki do niej w językach: francuskim, angielskim, włoskim i niemieckim.³⁹

Te i wcześniejsze działania wykazały, że CINA nie potrafiła uniezależnić się od Ligi Narodów, a faktycznie od kurateli Francji i Wielkiej Brytanii, i skutecznie walczyć o przyciągnięcie do współpracy innych partnerów. Na trudności w rozwoju międzynarodowej współpracy w dziedzinie lotnictwa cywilnego wpływała także polityka Niemiec i przygotowania Hitlera do wojny. Mimo to ogólny bilans dokonań CINA uznać można za dodatni.

SUMMARY

Research on the International Air Navigation Convention and its permanent organ – International Commission for Air Navigation (CINA) is still in the early stage. Most studies on the subject come from the interwar period. The Convention and CINA came into being immediately after the First World War and were intended to serve the victorious powers for the purpose of establishing and supervising the post-Versailles order in air transport not only in Europe but also all over the world. It soon turned out that there was no unity among the great powers, while the League of Nations, after the United States withdrew from European affairs, became an instrument in the hands of France and Great Britain. The dependence of CINA on the League of Nations and de facto on France and Great Britain facilitated German actions meant to weaken international cooperation in the field of civil aviation. Germany, especially after Hitler came to power, did not intend to subordinate its aviation to international control. However, we should in no way deny CINA's serious merits relating to the question of standardization of international air transport and its impact on the currently binding legal and technical regulations.

³⁸ AAN, MSZ, t. 3160, Pismo L. Babińskiego do MSZ z 17 II 1939 r.

³⁹ AAN, MSZ, t. 3160, Sprawozdanie L. Babińskiego z XXVII sesji CINA w Kopenhadze z 27 VI 1939 r.