

Grzegorz Zając

Zastosowanie reżimu konwencji chicagowskiej w zakresie badania wypadków lotniczych w lotnictwie cywilnym i państwowym

Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 6, 66-82

2011/2012

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.

Zastosowanie reżimu konwencji chicagowskiej w zakresie badania wypadków lotniczych w lotnictwie cywilnym i państwowym

Celem artykułu jest przedstawienie możliwości stosowania cywilnych przepisów w zakresie badań wypadków lotniczych. Ich podstawę prawną stanowią Konwencja chicagowska i jej załącznik nr 13. W opinii Autora zawiera ona czytelne procedury i mechanizm postępowania, których stosowanie zwiększa bezpieczeństwo wszystkich użytkowników i eliminuje czynnik subiektywnego podejścia do prowadzonych prac. W lotnictwie państwowym, które nie podlega międzynarodowym regulacjom w tej dziedzinie, można zastosować reżim konwencji chicagowskiej jedynie w oparciu o wyraźną zgodę zainteresowanych państw. Dzięki przyjęciu tych zasad, prowadzenie badania wypadku w lotnictwie państwowym jest łatwiejsze, gdyż oparte jest o czytelne kryteria i mechanizm wyjaśniania przyczyn katastrofy.

Trywialne jest stwierdzenie, że w lotnictwie, tak jak w każdej innej gałęzi transportu, zdarzają się wypadki. Należy jednak dodać, że w tej dziedzinie komunikacji zdarzają się one niezwykle rzadko, choć są niekiedy bardzo spektakularne. W jednym samolocie może bowiem znajdować się kilkaset osób i wówczas katastrofa takiej maszyny wywołuje wrażenie o ogromie strat ludzkich. Statystyki pokazują jednak, że poziom bezpieczeństwa lotów jest największy w porównaniu z pozostałymi środkami transportu. Według badań przeprowadzonych w 2011 r. przez przedsiębiorstwo Boeing w latach 1959-2010 doszło do 1757 wypadków lotniczych, w których śmierć poniosło 28 851 osób znajdujących się na pokładzie oraz 1173 osoby „na ziemi” (łącznie ponad 30 tys.). Ten okres półwiecza jest jednak bardzo niemiarodajny, gdyż w ostatniej dekadzie bezpieczeństwo lotów znacznie się poprawiło za sprawą głównie nowoczesnych technologii i wysokiego poziomowi szkoleń personelu. W latach 2001-2010 było 399 wypadków, w których zginęło 4774 osoby na pokładzie oraz 231 osób „na ziemi”¹. Dane te można porównać z danymi w Unii Europejskiej, gdzie obowiązują wyjątkowo surowe normy dotyczące bezpieczeństwa lotów. Dla przykładu w latach 2003-2004 na tym obszarze zginęło jedynie 7 osób. Liczbę tę można porównać z liczbą osób dziennie odbywających podróże transportem lotniczym w Europie. Każdego dnia bowiem ponad 25 000 statków powietrznych wykonuje operacje w przestrzeni powietrznej Europy². W ostatnich latach samolotami podróżowało około 2,3 mld osób rocznie w skali światowej

¹ *Statistical Summary of Commercial Jet Airplane Accidents. Worldwide Operations 1959-2010*, Boeing Commercial Airplanes, June 2011, s. 15.

² *Biała Księga. Europejska Polityka Transportowa do 2010 roku: czas na decyzje*, COM (2001) 370 wersja ostateczna, z dnia 12 września 2001 r., lub wersja książkowa pod tym samym tytułem, Luksemburg 2001, s. 36.

(z tendencją zwyżkową), a liczba ofiar śmiertelnych nie przekracza kilkuset rocznie³. Dane te można porównać z liczbą ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych. W samej Unii Europejskiej tylko w 2009 r. w wypadkach na drodze zginęło ponad 35 tys. osób, co jest liczbą znacznie większą niż liczba ofiar śmiertelnych w lotnictwie przez pół wieku⁴. Te dane pokazują skalę ofiar wypadków drogowych i lotniczych.

Każda katastrofa lotnicza mobilizuje do podejmowania wysiłków na rzecz polepszenia bezpieczeństwa podróźnych. Badanie wypadków lotniczych służy zapobieganiu w przyszłości podobnym sytuacjom. Ustalenie przyczyn i okoliczności takiego wypadku oraz wskazanie odpowiednich rozwiązań przyczynia się do opracowania lepszych metod i standardów szkolenia, a także udoskonalenia stanu technicznego maszyn i urządzeń lotniczych. Uwzględniając również fakt, iż lotnictwo nie ma wymiaru wyłącznie lokalnego (czy krajowego), a funkcjonuje w płaszczyźnie międzynarodowej, to badanie wypadków lotniczych musi charakteryzować się ujednoliconymi normami. Harmonizacja przepisów i spójna wykładnia procedur w skali globalnej pozwala szybko wprowadzać zalecane rozwiązania i uniknąć występowania mnogości przepisów obniżających poziom bezpieczeństwa lotów. Lotnictwo międzynarodowe jest tą dziedziną, która wymaga współpracy i wymiany doświadczeń.

1. Badanie wypadków lotniczych a podział lotnictwa na „państwowe” i „cywilne”

Lotnictwo nie jest jednak jednolitą całością, gdyż trzeba odróżnić lotnictwo państwowe od cywilnego (dawniej nazywanego „prywatnego”). Podział ten dotyczy zastosowania i przeznaczenia statków powietrznych. Jedne będą używane w służbie wojskowej, policyjnej czy też celnej – i takie będziemy nazywać „państwowym”, natomiast inne znajdą zastosowanie do komercyjnych lotów – i te nazywamy „cywilne”. Omawiane rozróżnienie znajduje odzwierciedlenie w prawie międzynarodowym lotniczym, mianowicie w konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym (konwencja chicagowska) z 7 grudnia 1944 r.⁵ Zgodnie z jej art. 3 za państwowe statki powietrzne uważa się te, które są w służbie wojskowej, policyjnej lub celnej. Wszystkie pozostałe statki są cywilne. Takie rozróżnienie zapożyczone zostało z pierwszej wielostronnej konwencji dotyczącej lotnictwa cywilnego, tj. konwencji paryskiej z 1919 r. Podobna dyspozycja znalazła się w art. 30 konwencji paryskiej, z tą jednak subtelną różnicą, że zamiast określenia „cywilny” zastosowano zwrot „prywatny”.

O ile w pierwszych regulacjach międzynarodowych nic nie wspomiano o kwestii badania wypadków lotniczych, o tyle już konwencja chicagowska stanowi o tym w art. 26, którego treść brzmi następująco:

³ Press Release IATA, *Aircraft Accident Rate is Lowest in History – Still Room for Improvement, Regional Concerns Remain*, 23 luty 2011.

⁴ Komisja Europejska, *Nowy program bezpieczeństwa na drogach na lata 2011-2020: środki szczegółowe*, MEMO 10/343, Bruksela 20 lipca 2010 r.

⁵ Dz.U. z 1959 r., nr 35, poz. 212 z późn. zm. Podpisana w Chicago, stąd jej potoczna nazwa „chicagowska”.

W razie wypadku, którego doznał statek powietrzny jednego Umawiającego się Państwa na terytorium innego Umawiającego się Państwa i który pociągnął za sobą śmierć lub poważne obrażenia albo wskazuje na istnienie poważnych usterek technicznych na statku powietrznym lub w udogodnieniach dla żeglugi powietrznej, Państwo, na którego terytorium wypadek nastąpił, wdroży dochodzenie co do okoliczności wypadku, stosując się, jak dalece jego własne ustawy na to pozwalają, do zasad postępowania zaleconych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego. Państwu, w którym statek powietrzny jest zarejestrowany, powinno się umożliwić wyznaczenie obserwatorów, którzy byłiby obecni przy dochodzeniu; Państwo prowadzące dochodzenie poda do wiadomości temu drugiemu Państwu sprawozdanie i wnioski w danej sprawie.

Ze względu na to, iż konwencja ma zastosowanie wyłącznie do lotnictwa cywilnego, również i ten przepis wskazuje na badanie wypadków w lotnictwie cywilnym. Należy jednak zadać pytanie, czy ten przepis ma charakter ograniczający, czy można go jednak rozszerzyć na lotnictwo państwowe. Zanim padnie odpowiedź, konieczne jest ustalenie istoty podziału lotnictwa na „cywilne” i „państwowe”.

Głównym czynnikiem różniącym lotnictwo jest cel, dla którego jest wykorzystywany statek powietrzny. Zgodnie z art. 3 pkt b konwencji chicagowskiej mamy enumeratywne wskazanie, jakie statki zalicza się do lotnictwa państwowego (będące w służbie policyjnej, celnej i wojskowej). Prawo międzynarodowe nie podaje, jakie konkretnie statki wchodzić będą w skład lotnictwa cywilnego, lecz z pewnością są to inne aniżeli wyżej wymienione. Według niektórych autorów nie ma sprzeczności w tym, aby statki użytkowane w innym rodzaju służby państwowej uznawać za lotnictwo państwowe⁶. Zapewne można tu wskazać na polski przykład statków używanych w służbie granicznej (straży granicznej). Jak zauważyć można, najszerze jest zastosowanie cywilne, gdyż dotyczy ono głównie lotnictwa komercyjnego, czy rzadziej „generalnego” (*general aviation*). Prawo krajowe poszczególnych państw nie może stać w sprzeczności z dyspozycjami prawa międzynarodowego, dlatego też prawo wewnętrzne może nawiązywać do międzynarodowych postanowień lub je doprecyzowywać, ale nie może ich zmieniać. Całe międzynarodowe prawo lotnicze ściśle oparte na konwencji chicagowskiej ma zastosowanie do lotnictwa cywilnego. Natomiast lotnictwo państwowe jest co do zasady „wyjęte” z tych regulacji, jednak z pewnymi zastrzeżeniami.

Lotnictwo państwowe nie może działać w oparciu o brak jakichkolwiek reguł w stosunkach międzynarodowych. W takim przypadku zawsze obowiązuje zasada wzajemnego porozumienia państw co do konkretnego lotu statkiem powietrznym nad terytorium innego państwa. Tę zasadę wywodzi się z prawa międzynarodowego – z zasady suwerenności państwa. Zgodnie z art. 1 konwencji chicagowskiej *każde Państwo posiada całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium*. Po raz pierwszy zasada jurysdykcji państwa w przestrzeni powietrznej sformułowana została już w konwencji paryskiej z 1919 r. Uznano, że państwo posiada całkowite władztwo nad swoim terytorium, w tym terytorium powietrznym w swoich granicach administracyjnych. W konwencji chicagowskiej ta zasada znajduje odzwierciedlenie w postaci art. 3 pkt c, który brzmi następująco: *Żaden państwowy statek powietrzny Umawiającego się Państwa nie może przelatywać nad*

⁶ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe europejskie i krajowe*, Warszawa 2002, s. 25.

terytorium innego Państwa ani lądować na nim bez zezwolenia udzielonego w drodze specjalnego porozumienia lub w inny sposób albo niezgodnie z warunkami takiego zezwolenia.

Zasada suwerenności państwa została powtórzona w art. 2 pkt 1 Karty Narodów Zjednoczonych, który stanowi, że *Organizacja opiera się na zasadzie suwerennej równości wszystkich jej członków*⁷. Z zasady suwerenności państwa wynika, iż jego władza jest zwierzchnia i niepodzielna i to ona decyduje o swojej przestrzeni powietrznej oraz warunkach przebywania w niej obcych statków powietrznych. Konwencja chicagowska reguluje aspekty lotnictwa cywilnego, natomiast w lotnictwie państwowym obowiązuje zasada każdorazowej zgody lub specjalnego porozumienia między odpowiednimi państwami. To jest domena wewnętrznych prerogatyw władzy państwowej. Każde państwo samodzielnie decyduje o ewentualnym wyrażeniu zgody na związanie się międzynarodowymi regulacjami⁸. Zatem w stosunku do lotnictwa państwowego pewne elementy konwencji chicagowskiej mają zastosowanie.

2. Międzynarodowe i krajowe podstawy prawne dotyczące badania wypadków lotniczych

a) Reżim konwencji chicagowskiej

Konwencja chicagowska stanowi uporządkowany i ujednolicony zbiór reguł postępowania państw w dziedzinie stosunków lotniczych. Na jej podstawie przyjmowane są kolejne regulacje międzynarodowe, które stanowią w całości reżim lotniczy opierający się na solidnym fundamencie, tj. konwencji chicagowskiej. Jak już wspomniano, w konwencji przedmiotowej zawarty został art. 26 dotyczący badania wypadków lotniczych. Zgodnie z jego dyspozycją, państwo, na terytorium którego doszło do wypadku lotniczego, podejmuje dochodzenie w sprawie okoliczności takiej katastrofy przy jednoczesnym dopuszczeniu w tych pracach przedstawicieli państwa rejestracji statku powietrznego. Zapis w tej formule nie ma charakteru dowolności działania, gdyż zostało poczynione zastrzeżenie odnośnie do stosowania zasad postępowania zaleconych przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO). Zapis ten należy wiązać z art. 37 tejże konwencji. Wedle tego artykułu Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego przyjmuje określone standardy i normy postępowania w różnych sprawach, w tym w zakresie badania wypadków lotniczych. W związku z powyższym ICAO została zobowiązana do wdrożenia szczegółowych procedur odnoszących się do kwestii, o której mowa w art. 26 wspomnianej konwencji.

ICAO przyjmuje w tym celu specjalne dokumenty, zwane „załącznikami” do konwencji chicagowskiej⁹. Badaniu wypadków lotniczych poświęcony jest Załącznik nr 13 „Badanie

⁷ Karta Narodów Zjednoczonych, podpisana 26 czerwca 1945 r. (Dz.U. z 1946 r. nr 2, poz. 6).

⁸ Zasada suwerenności państwa została szerzej opisana w: L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1998, s. 39-42.

⁹ „Załączniki” (aneksy) przyjmuje Rada ICAO na podstawie art. 54 pkt 1 konwencji chicagowskiej. Dotychczas przyjęto 18 takich załączników – każdy poświęcony innemu zagadnieniu. Są one okresowo aktualizowane celem dostosowania ich do zmieniającej się rzeczywistości i reagowania na bieżące i przyszłe wyzwania dla lotnictwa cywilnego.

wypadków i incydentów statków powietrznych”. Został on przyjęty po raz pierwszy 11 kwietnia 1951 r. i w następnych latach był zmieniany – najnowsza modyfikacja, dziewiąta z kolei, pochodzi z 2001 r. W okresie od 1947 r. (tj. od wejścia w życie konwencji chicagowskiej) do 1951 r. obowiązywał art. 26 konwencji w sferze badania wypadków lotniczych. Jednak później załącznik nr 13 był *lex specialis* w stosunku do art. 26 i miał pierwszeństwo w zastosowaniu, choć przepisy te nie kolidowały ze sobą.

Międzynarodowe regulacje ICAO wpłynęły niewątpliwie na ukształtowanie się systemu badania wypadków lotniczych w Unii Europejskiej i w poszczególnych państwach członkowskich ICAO. Reżim konwencji chicagowskiej stanowi punkt wyjścia do wdrożenia odpowiednich przepisów w krajowym lub regionalnym prawodawstwie.

b) Europejskie standardy

Choć aktualnie w Unii Europejskiej obowiązują nowe regulacje z 2010 r., o których mowa w dalszej części artykułu, to należy omówić uprzednio istniejący stan faktyczny. W przypadku Unii Europejskiej wraz z rozpoczęciem realizacji budowy wspólnej polityki lotniczej na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku wdrożono również proces poprawy systemu bezpieczeństwa podróżowania drogą lotniczą. Jednym z jego elementów była harmonizacja przepisów w zakresie badania wypadków lotniczych. Należy jednak pamiętać, że mimo najlepszych rozwiązań prawnych wypadki i incydenty nadal się zdarzają, gdyż nigdy nie można zapewnić pełnego bezpieczeństwa lotu. Istota polega na tym, aby ryzyko wystąpienia takiego tragicznego zdarzenia było minimalne. Dlatego przeprowadzenie niezależnego badania wypadków i incydentów oraz właściwe wyciągnięcie wniosków na przyszłość pozwoli utrzymać owo ryzyko względnie na niskim poziomie.

Zanim jeszcze nastąpił proces tworzenia wspólnej polityki lotniczej, zagadnienie bezpieczeństwa w lotnictwie było przedmiotem bacznej uwagi organów dawnej Wspólnoty wiele lat wcześniej. Pierwszą regulacją w tym zakresie na obszarze dawnej Wspólnoty (obecnie Unia Europejska) była dyrektywa nr 80/1266/EC w 1980 r. w sprawie współpracy i wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi w dziedzinie badania wypadków lotniczych¹⁰. Przyjęcie takiego rozwiązania było ważnym krokiem w kierunku wypracowania wspólnych standardów badania wypadków lotniczych. Jednak brak wyraźnie określonego obowiązku działania oraz jego dobrowolny charakter nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Ponadto zmiany instytucjonalno-prawne w samej Unii Europejskiej oraz głębokie zmiany w sektorze transportu lotniczego wymusiły stworzenie nowych rozwiązań dostosowanych do ówczesnych realiów.

W tym celu Unia Europejska uchwaliła w miejsce dotychczasowej nową dyrektywę nr 94/56 z dnia 21 listopada 1994 r., ustanawiającą podstawowe zasady regulujące postępowanie w dochodzeniu przyczyn wypadków i zdarzeń w lotnictwie cywilnym¹¹. Nowe przepisy były bardziej precyzyjne i jasno określały postępowanie państw. Dyrektywa ta była jednocześnie wdrożeniem międzynarodowych rozwiązań zapisanych w załączniku nr 13 do konwencji chicagowskiej. Ustanowiono fundamentalne zasady przeprowadzania dochodzenia wypadków i incydentów w lotnictwie.

¹⁰ Dz.U. WE, L 375 z 31 grudnia 1980 r., s. 32.

¹¹ Dz.U. WE, L 319 z 12 grudnia 1994 r., s. 14.

Państwa zobowiązane zostały do przeprowadzenia dochodzenia w sprawie każdego wypadku lub poważnego zdarzenia. Taka regulacja wynika z międzynarodowych norm przyjętych w załączniku nr 13 do konwencji chicagowskiej, w którym jest mowa o tym, że dochodzenie w sprawie wypadku powinno być prowadzone na odpowiedzialność państwa, w którym nastąpił wypadek. Zgodnie z dyrektywą zakres i procedury dochodzenia wypadków musiały określić poszczególne państwa członkowskie. Celem takiego dochodzenia zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywy nie mogło być ustalenie winy lub odpowiedzialności za wypadek.

Każde dochodzenie musiało być nadzorowane przez stały organ lub inną jednostkę lotnictwa cywilnego. Zagwarantowano także autonomię takiej jednostki w stosunku do krajowych władz lotnictwa. Zastosowanie takiego rozwiązania miało umożliwić sprawne i obiektywne podejście do badania okoliczności wypadku. Zadanie przeprowadzenia dochodzenia przyczyn wypadku lub zdarzenia można było powierzyć także innemu państwu.

Ustalono podstawowe zasady dotyczące publikowania raportów z przeprowadzonych czynności, a także wskazano podmioty, którym należało przedstawić zalecenia dotyczące bezpieczeństwa i je w nich rozpowszechnić. Miały to być przedsiębiorstwa lotnicze, krajowe władze lotnictwa oraz Komisja Europejska. Sformułowanie zaleceń nie mogło stanowić domniemania winy lub odpowiedzialności za wypadek¹².

Uzupełnieniem powyższych regulacji była dyrektywa nr 2003/42, dotycząca zgłaszania wszelkich zdarzeń w lotnictwie cywilnym¹³. Głównym powodem jej przyjęcia był fakt, iż często przed wystąpieniem wypadku dochodziło do szeregu incydentów i występowały liczne braki, wskazujące na istnienie zagrożeń dla bezpieczeństwa lotniczego. Miała ona również poprawić stan bezpieczeństwa lotniczego poprzez zbieranie, magazynowanie, ochronę i rozpowszechnianie istotnych informacji o bezpieczeństwie, tak aby maksymalnie ograniczyć wystąpienie w przyszłości wypadku lotniczego.

Pojęcie „zdarzenia” zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 1, zgodnie z terminologią zastosowaną w dyrektywie nr 94/56, jako *przerwa w działaniu, wada, uszkodzenie lub inne nieregularne okoliczności, które wpłynęły lub mogły wpłynąć na bezpieczeństwo lotu, lecz nie spowodowały wypadku, ani poważnego incydentu*. Innymi słowy, są to zdarzenia, które spowodowały lub mogą spowodować zagrożenie lub mogłyby prowadzić do takiego stanu. Tylko takie zdarzenia podlegają obowiązkowemu zgłaszaniu. Każde państwo członkowskie zostało zobowiązane do utworzenia właściwego organu odpowiedzialnego za zbieranie i przechowywanie informacji.

Reżim instytucjonalno-prawny w zakresie badania wypadków lotniczych na terenie Unii Europejskiej ustanowiony na podstawie dyrektyw nr 94/56 oraz 2003/42 znacznie przyczynił się do ograniczenia ryzyka występowania wypadków oraz spowodował daleko idące zmiany w kompleksowym podejściu do bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Warto w tym miejscu przytoczyć dane statystyczne Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), zgodnie z którymi w ostatnich latach zwiększa się poziom bezpieczeństwa. W latach 2008 i 2009 miało miejsce po jednym wypadku śmiertelnym statku powietrznego zarejestrowanym w państwie należącym do EASA. Z kolei w 2010 r. nie zanotowano żadnego wypadku śmiertelnego samolotu zarejestrowanego w państwie EASA. Natomiast w tych samych latach liczba wypadków śmiertelnych z udziałem samolotów zarejestrowanych

¹² G. Zajac, *Wspólna polityka lotnicza Unii Europejskiej*, Przemysł 2009, s. 152.

¹³ Dz.U. UE, L 167 z 4 lipca 2003 r., s. 23.

w państwach trzecich wyniosła odpowiednio 51 oraz 37. Sytuacja ulega zmianie, gdy weźmie się pod uwagę rodzaj przewozu. W ogólnej liczbie wypadków śmiertelnych na świecie dostrzec należy tendencję spadkową lotów pasażerskich, których liczba stanowi średnio połowę wszystkich wypadków śmiertelnych.

Tabela 1. Liczba wypadków śmiertelnych na świecie w komercyjnym transporcie lotniczym – samoloty zarejestrowane w państwach członkowskich EASA i państwach trzecich (dotyczy wszystkich rodzajów przewozów, w tym towarowych i pasażerskich) oraz wyodrębnienie z ogólnej liczby wypadków śmiertelnych samolotów pasażerskich.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Państwa trzecie	60	57	48	43	60	56	38	51	51	39	46
EASA	7	11	5	3	2	5	5	3	1	1	0
W tym: samoloty pasażerskie	41	35	29	24	20	33	22	25	27	19	27

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Annual Safety Review for 2009*, EASA 2010, s. 16-17 oraz *Annual Safety Review for 2010*, EASA 2011, s. 16-17.

Jednak przepisy dyrektywy nr 94/56 po kilku latach obowiązywania coraz mniej zaczęły odpowiadać szybko zmieniającej się sytuacji w lotnictwie i samej Unii Europejskiej. Jako przyczyny podjęcia niezbędnych działań wskazać należy:

- a) brak jednolitych możliwości badawczych wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej w porównaniu z sytuacją z 1994 r. (w 2011 r. – liczba państw członkowskich wynosi 27, a w 1994 r. – 12),
- b) coraz bardziej zaawansowane technologicznie statki powietrzne oraz ich systemy wymagają obecnie bardziej wszechstronnej wiedzy oraz zasobów w zakresie badania wypadków lotniczych, niż miało to miejsce jeszcze dekadę temu,
- c) znaczące powiększenie się w ciągu ostatnich dziesięciu lat wspólnego unijnego rynku lotniczego, zarówno w zakresie podmiotowym (obecnie 27 państw członkowskich), jak i jego złożoności (pojawienie się operatorów posiadających więcej baz, wzrost zakresu podzlecania obsługi technicznej, międzynarodowa współpraca w zakresie projektowania i produkcji), wpłynęło na nowe wyzwania dla nadzoru nad bezpieczeństwem,
- d) większa odpowiedzialność Unii Europejskiej za bezpieczeństwo lotnicze w związku z rozwojem stanu prawnego wspólnej polityki lotniczej,
- e) utworzenie nowych ram instytucjonalnych w zakresie bezpieczeństwa lotniczego (powołanie w 2002 r. Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego odpowiedzialnej za certyfikację statków powietrznych w Unii)¹⁴.

Powyższe argumenty stanowiły poważny bodziec do zmiany ówczesnych regulacji i przyjęcie nowego unijnego aktu prawnego w postaci Rozporządzenia nr 996/2010 w dniu

¹⁴ Komisja Wspólnot Europejskich, *Wniosek „Rozporządzenie PE i Rady w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im”*, COM (2009) 611 wersja ostateczna, 29.10.2009, s. 3.

20 października 2010 r. Zmiana „dyrektywy” na „rozporządzenie” podkreśla rangę i znaczenie nowych przepisów, a także wzmacnia europejski system badania wypadków i incydentów lotniczych. Oceniono, że cel, jakim jest ustanowienie wspólnych zasad w tym zakresie, może być osiągnięty wyłącznie na poziomie Unii, dlatego forma „rozporządzenia” jest właściwa i zgodna z zasadą pomocniczości i proporcjonalności, o czym mowa w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej.

Nowa regulacja jest kompatybilna w stosunku do międzynarodowych postanowień zawartych w załączniku nr 13 do konwencji chicagowskiej. Zapewnia pełną współpracę państw członkowskich Unii z EASA oraz Komisją Europejską, a także precyzuje ich wzajemne prawa i obowiązki. Jest ona uaktualniona w odniesieniu do wyzwań, jakie stoją przed Unią Europejską. Rozporządzenie wzmacnia także, zgodnie z art. 15, prawa ofiar wypadków lotniczych i ich rodzin, a w stosunku do osób uczestniczących w wypadku będzie zapewniała większą anonimowość.

Wzmocniono również europejską agencję lotniczą EASA poprzez zagwarantowanie udziału jej przedstawiciela w badaniu zdarzeń lotniczych. Uznano bowiem, że EASA posiada podobne uprawnienia jak państwo, gdyż realizuje w imieniu swoich państw członkowskich funkcje i zadania państwa konstruktora, państwa producenta oraz państwa rejestracji w związku z zatwierdzaniem projektu¹⁵. Dopuszczenie przedstawiciela z tych państw do uczestniczenia w wyjaśnianiu okoliczności zaistnienia wypadku gwarantuje załącznik nr 13 do konwencji chicagowskiej. Ma to usprawnić proces badania zdarzenia i przyczynić się do jego skuteczności. EASA od 2002 r. udowodniła, że celowe było jej powołanie, gdyż przyczyniła się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa lotów jako inicjator wielu projektów aktów normatywnych w tym obszarze.

W osiągnięciu celu rozporządzenia pomocna ma być tzw. sieć (Europejska Sieć Organów ds. Badania Zdarzeń Lotniczych w Lotnictwie Cywilnym – EURONEST). „Sieć” nie stanowi zinstytucjonalizowanej formy współpracy, gdyż nie ma ona osobowości prawnej. Jest to jednostka koordynująca działania i zarazem forum wymiany doświadczeń wszystkich krajowych organów ds. badania zdarzeń lotniczych. Przyczynić się ma do lepszego stosowania i egzekwowania unijnego prawodawstwa w zakresie badania wypadków lotniczych.

c) Polskie regulacje prawne

Reżim konwencji chicagowskiej w zakresie badania wypadków lotniczych obowiązuje także w Polsce i musi ona stosować się do tych międzynarodowych standardów i zaleceń. W Polsce badaniem okoliczności i przyczyn zaistniałych wypadków i incydentów lotniczych w lotnictwie cywilnym zajmuje się Państwowa Komisja Badania Wypadków Lotniczych. Podstawy prawne jej działania to:

- a) art. 17-18, art. 134-139 ustawy Prawo Lotnicze z dnia 3 lipca 2002 r. (Dz.U. 2006 r. nr 100, poz. 696, z późn. zm),
- b) Rozporządzenie Ministra Transportu z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie wypadków i incydentów lotniczych (Dz.U. 2007 r., nr 35, poz. 225),

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 996/2010 z dnia 20 października 2010 r. w sprawie badania wypadków i incydentów w lotnictwie cywilnym oraz zapobiegania im oraz uchylające dyrektywę 94/56/WE, Dz.U. UE, L 295, 12.11.2010, s. 36.

- c) Zarządzenie Ministra Transportu z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie regulaminu działania Państwowej Komisji Badania Wypadków Lotniczych (Dz.Urz. MT z 2006 r., nr 3, poz. 11).

Komisja jest stałym, niezależnym organem państwowym prowadzącym dochodzenie w sprawie każdego wypadku i poważnego incydentu zaistniałego na terytorium RP w odniesieniu do wszystkich cywilnych statków powietrznych bez względu na miejsce ich rejestracji. Komisja prowadzi również badania cywilnych statków powietrznych polskich lub obcych poza granicami państwa pod warunkiem, że przewiduje to odpowiednia umowa międzynarodowa lub właściwy organ obcego państwa przekazał Komisji stosowne uprawnienie do prowadzenia takiego badania (art. 135 ust. 3 ustawy Prawo lotnicze). Komisja składa się z przewodniczącego, wybieranego na okres 5 lat, dwóch zastępców, sekretarza oraz pozostałych członków. W skład Komisji muszą wchodzić wykwalifikowani specjaliści z zakresu prawa lotniczego, ruchu lotniczego, szkolenia lotniczego, eksploatacji lotniczej, inżynierowie konstruktorzy lotniczy, a także lekarze specjaliści z zakresu medycyny lotniczej. Przy wyjaśnianiu okoliczności zaistniałego wypadku lub incydentu Komisja podejmuje procedury postępowania w oparciu o mechanizmy ustanowione międzynarodowymi normami, zgodnie z załącznikiem nr 13 do konwencji chicagowskiej.

Międzynarodowy system postępowania w sprawie badania wypadków lotniczych ma na celu ujednoczenie procedur we wszystkich państwach członkowskich ICAO oraz przyczynić się do jednolitej wykładni, oceny i klasyfikacji zdarzeń w lotnictwie cywilnym. Przyjęcie międzynarodowych regulacji w prawodawstwie państw zwiększa bezpieczeństwo żeglugi powietrznej, co współcześnie w czasach coraz powszechniejszego zjawiska „zatłoczenia nieba” związanego ze wzrostem popytu i podaży na usługi lotnicze ma fundamentalne znaczenie.

3. Cel i mechanizmy prowadzenia badania wypadków lotniczych

a) Definicja „wypadków” i „incydentów”.

Cały czas mowa jest o badaniu wypadków lotniczych. Należy jednak wskazać na rozróżnienie, z jakim mamy do czynienia w lotnictwie, a mianowicie na badanie różnych **wypadków** i **incydentów**.

Podstawowa wykładnia „wypadku” znajduje się w załączniku nr 13 do konwencji chicagowskiej. Termin ten oznacza „zdarzenie związane z użytkowaniem statku powietrznego, mające miejsce od chwili, gdy jakkolwiek osoba wchodzi na jego pokład z zamiarem wykonania lotu, do chwili, kiedy wszystkie znajdujące się na pokładzie osoby opuszczają statek powietrzny”. Jednakże zastrzeżono równocześnie, że musi to mieć związek z jedną z następujących przyczyn:

- a) osoba doznała obrażeń ciała ze skutkiem śmiertelnym lub poważnego obrażenia ciała, gdyż:
- znajdowała się na pokładzie danego statku powietrznego, lub

- zetknęła się bezpośrednio z jakąkolwiek częścią statku powietrznego, włączając części, które oddzieliły się od danego statku powietrznego, lub
- znajdowała się w bezpośrednim oddziaływaniu strumienia gazów wylotowych silnika odrzutowego

z wyłączeniem tych przypadków, kiedy obrażenia ciała powstały z przyczyn naturalnych, zadanych samemu sobie lub przez inne osoby, kiedy obrażeń ciała doznali pasażerowie nieposiadający biletów, ukrywający się w miejscach, do których zwykle dostęp jest zamknięty dla pasażerów i członków załogi;

b) statek powietrzny został uszkodzony lub nastąpiło zniszczenie jego konstrukcji, w rezultacie czego:

- naruszona została trwałość konstrukcji, pogorszeniu uległy techniczne lub aerodynamiczne charakterystyki statku powietrznego, oraz
- wymagane jest przeprowadzenie poważnego remontu lub wymiana uszkodzonego elementu

z wyłączeniem przypadków przerwy w pracy lub uszkodzenia silnika, gdy uszkodzeniu uległ tylko silnik, jego osłony lub agregaty wspomagające; lub gdy uszkodzone zostały łopaty śmigła, końcówki skrzydła, anteny, ogumienie kół, urządzenia hamowania, owiewki lub gdy pokrycie posiada niewielkie wgniecenia albo przebicia;

c) statek powietrzny przepadł bez wieści lub znajduje się w takim miejscu, do którego dostęp jest absolutnie niemożliwy.

„**Incydentem**” natomiast określono każde zdarzenie, które nie doprowadziło do wypadku, ani nim nie jest, a które wpływa lub może mieć wpływ na bezpieczeństwo operacji statku powietrznego. Wyróżnić można jeszcze pośrednią kategorię, a mianowicie „poważne incydenty”. Oznaczają one incydenty, których okoliczności wystąpienia wskazują na to, iż nieomal doszło do wypadku.

Terminologia zaproponowana w międzynarodowych regulacjach została przeniesiona do porządków krajowych poszczególnych państw. Niektóre porozumienia regionalne również przejęły do wewnętrznego zastosowania podobne rozwiązania, np. Unia Europejska. Należy zatem zauważyć, że dokonano harmonizacji przepisów dotyczących badania wypadków lotniczych, gdyż ma to fundamentalny wpływ na bezpieczeństwo całego środowiska lotniczego. Dzięki temu nie ma ryzyka, iż państwo błędnie zinterpretuje określone zdarzenie i w konsekwencji wyciągnie błędne wnioski. Zapobiega temu także wypracowana ujednolicona procedura związana z dochodzeniem i badaniem przyczyn i okoliczności zdarzenia.

b) Mechanizm prowadzenia badania wypadków

Załącznik nr 13 do konwencji chicagowskiej zawiera w szczególności:

- a) definicję,
- b) cel badania wypadków,
- c) zabezpieczenie dowodów rzeczowych,

- d) zakres odpowiedzialności państwa miejsca zdarzenia,
- e) uczestnictwo i odpowiedzialność Państwa Rejestracji, Państwa Operatora, Państwa Konstruktora i Państwa Producenta,
- f) sporządzanie i publikacja raportu wstępnego i końcowego.

Głównym i jedynym celem badania wypadków lotniczych oraz incydentów jest zapobieganie wystąpienia podobnym sytuacjom w przyszłości.

Badanie prowadzi państwo, na którego terenie miał miejsce wypadek. Jest ono zobowiązane do podjęcia wszelkich środków w celu zabezpieczenia miejsca zdarzenia, w tym dowodów rzeczowych, oraz niedopuszczeniem osób trzecich do tego miejsca. Państwo to zawiadamia zainteresowane podmioty o tym zdarzeniu, tj. państwo rejestracji, państwo użytkownika, państwo konstruktora, państwo producenta oraz ICAO. Państwo prowadzące badania musi je prowadzić zgodnie z międzynarodowymi standardami określonymi w załączniku nr 13 do konwencji chicagowskiej. Jeśli chodzi o uczestnictwo innych państw w procesie badania wypadku, to mogą one wyznaczyć akredytowanego przedstawiciela wraz z towarzyszącymi mu doradcami. Mogą oni brać udział na każdym etapie prac badania, a także składać oświadczenia odnośnie do różnych elementów tego badania. Do obowiązków akredytowanego przedstawiciela i jego doradców należy przekazywanie wszelkich informacji, jakie posiadają, w celu pomocy państwu prowadzącemu badanie.

Badanie musi być zakończone sporządzeniem raportu końcowego. Wcześniej państwo prowadzące badanie jest zobowiązane do przedstawienia raportu wstępnego, do którego uwagi może wnieść państwo, które otrzyma później raport końcowy.

Raport końcowy zgodnie z postanowieniami międzynarodowego prawa lotniczego ma na celu opisać i zanalizować stan faktyczny, wskazać na przyczyny i okoliczności katastrofy oraz przedstawić zalecenia profilaktyczne mające na celu uniknięcie w przyszłości podobnych wypadków. Warto zaznaczyć, że celem raportu nie jest wskazanie winnych i odpowiedzialnych za katastrofę. Raport końcowy składa się z czterech następujących części:

- a) informacji faktycznej,
- b) analizy,
- c) orzeczenia (wnioski końcowe),
- d) zalecenia profilaktycznego.

Każdy rozdział może dodatkowo składać się z załączników, jeśli jest to pomocne w wyjaśnianiu okoliczności zdarzenia na danym etapie.

Informacja faktyczna musi zawierać dokładny opis historii lotu, w tym numer rejsu, typ operacji, miejsce i czas startu, planowane miejsce lądowania, przygotowanie do lotu wraz z jego opisem i okolicznościami, które doprowadziły do wypadku, a także miejsce zdarzenia oraz czas zaistnienia wypadku. W tej części raportu należy również wskazać obrażenia osób oraz wszelkie powstałe uszkodzenia, zarówno statku powietrznego, jak i innych obiektów. Muszą być też zawarte informacje o składzie osobowym, w tym o kwalifikacjach i doświadczeniu załogi, a także techniczna charakterystyka statku powietrznego i informacje o warunkach meteorologicznych związanych z danym lotem. Oprócz tego muszą być jeszcze inne informacje określone w międzynarodowych standardach. Informacje zawarte w tej

pierwszej części raportu muszą być pozbawione jakiegokolwiek elementu subiektywnego. Musi być to swoiste sprawozdanie z tego, co faktycznie się stało.

Część druga raportu końcowego składa się z merytorycznej analizy tych informacji zawartych w części pierwszej, które są niezbędne do opracowania wniosków końcowych.

Część trzecia to podsumowanie wcześniejszych ustaleń. Musi być to syntetyczne wskazanie najważniejszych okoliczności i przyczyn ustalonych w toku prowadzonego badania.

Ostatnia, czwarta część raportu to zalecenia profilaktyczne. Jest to niezwykle ważny element całego raportu, gdyż wskazuje na niedociągnięcia określonych czynników, które przyczyniły się do katastrofy. Informacje w tej części mają zapobiec powstaniu podobnych zdarzeń w przyszłości poprzez wyeliminowanie niekorzystnych czynników, które doprowadziły do badania przedmiotowego wypadku. W związku z tym muszą być zaproponowane działania naprawcze. Sporządzając tę część raportu, należy mieć na uwadze, że niektórzy adresaci tego raportu mogą kwestionować poczynione ustalenia i zalecenia, gdyż może być to sprzeczne z ich interesem. Jednakże państwo prowadzące badanie musi rzetelnie je przeprowadzić, nie kierując się emocjami towarzyszącymi takim sprawom, czy presją opinii publicznej domagającej się często szybkiego wyjaśnienia. Raport końcowy musi być wysłany przez państwo prowadzące badanie do następujących adresatów:

- a) państwo zlecające badanie,
- b) państwo rejestracji,
- c) państwo operatora,
- d) państwo konstruktora,
- e) państwo producenta,
- f) państwo wyrażające zainteresowanie w związku z ofiarami śmiertelnymi,
- g) państwo przekazujące informacje, zasadnicze oprzyrządowanie lub delegujące ekspertów.

Reżim konwencji chicagowskiej bardzo dokładnie określa działalność państwa w zakresie prowadzenia badania wypadków lotniczych. Załącznik nr 13 stanowi fundament nie tylko dla lotnictwa cywilnego, ale również lotnictwa państwowego, z zastrzeżeniem, że państwa zgodzą się na stosowanie jego postanowień.

4. Casus „katastrofy smoleńskiej” – lotnictwo państwowe a reżim konwencji chicagowskiej

Lotnictwo państwowe ma odrębny od lotnictwa cywilnego status i obejmuje niezwykle wąskie przedmiotowo lotnictwo, tj. statki powietrzne będące w służbie wojskowej, policyjnej lub celnej. O przynależności do lotnictwa państwowego decyduje jednak cel wykorzystania takiego statku. W lotnictwie państwowym nie ma w przeciwieństwie do lotnictwa cywilnego międzynarodowych reguł, które byłyby skutecznym instrumentem w dochodzeniu do wyjaśniania okoliczności wypadków z udziałem statków państwowych.

Najważniejsze pytanie, jakie należy sobie zadać, to czy reżim konwencji chicagowskiej w odniesieniu do badania wypadków lotniczych ma zastosowanie do lotnictwa państwowego. Odpowiedź zostanie omówiona w oparciu o casus „katastrofy smoleńskiej”.

Niewątpliwie jednym z ważnych wydarzeń w historii światowego lotnictwa państwowego była katastrofa polskiego samolotu państwowego TU-154M 10 kwietnia 2010 r., który rozbił się w okolicach Smoleńska, wykonując lot na trasie Warszawa–Smoleńsk. W wyniku zderzenia samolotu z drzewem (brzoza) tuż przy podchodzeniu do lądowania w bardzo trudnych warunkach atmosferycznych samolot stracił jedno skrzydło i rozbił się o ziemię. Zginęły wszystkie znajdujące się na pokładzie osoby. Była to delegacja państwowa na uroczystości upamiętniające 70. rocznicę zbrodni w Katyniu, dokonanej przez NKWD na polskich oficerach. W skład tej delegacji wchodził: prezydent RP Lech Kaczyński, były prezydent na uchodźstwie Ryszard Kaczorowski, grupa posłów i senatorów, generałowie Wojska Polskiego, rodziny ofiar zamordowanych w Katyniu, oraz wiele innych zaproszonych przez prezydenta Kaczyńskiego na tę uroczystość gości¹⁶.

Pojawiły się wątpliwości dotyczące statusu samolotu: czy był to państwowy czy cywilny samolot. Jak już wcześniej omówiono, decydującym czynnikiem jest cel przeznaczenia takiego statku. W sytuacji katastrofy pod Smoleńskiem mieliśmy z kilku przyczyn do czynienia bez wątpienia z samolotem państwowym. Po pierwsze, znajdowała się na jego pokładzie głowa państwa wraz z delegacją państwową. Po drugie, głowa państwa udawała się na obchody uroczystości upamiętniających zbrodnię katyńską sprzed 70 lat. Po trzecie, samolot ten należał do Specjalnego 36. Pułku Lotnictwa Transportowego będącego w służbie wojskowej Ministerstwa Obrony Narodowej. Biorąc pod uwagę wszystkie przyczyny, nie ma podstaw do twierdzenia, iż był to lot cywilny. Rzecznik ICAO Denis Chagnon stwierdził również, że „Kwietniowy lot Tu-154, to był lot państwowy, a nie cywilny”¹⁷.

Zasadniczym pytaniem jest, czy konwencję chicagowską i jej załącznik nr 13 należało zastosować w tym przypadku. Reżim konwencji chicagowskiej był praktycznie jedynym rozwiązaniem, aby wyjaśnić dokładnie przyczyny katastrofy samolotu TU-154M 10 kwietnia 2010 r. pod Smoleńskiem. Przez wiele miesięcy od tej katastrofy społeczeństwo polskie niemal codziennie było „bombardowane” informacjami związanymi z tym wydarzeniem. Fakty zaczęły mieszać się z mitami i przeciętnemu obywatelowi trudno było ogarnąć całą tę złożoną sytuację. Wiadomo na pewno, że samolot ten był samolotem państwowym (w służbie państwowej), w odróżnieniu od samolotów cywilnych. Wobec tego nie istnieje zatem samolot rządowy czy prezydencki. Jeśli można stwierdzić, że samolot był z 36. Specjalnego Pułku Lotnictwa Transportowego, który jest bezpośrednio nadzorowany przez ministra obrony narodowej, to idąc tym tropem, zwierzchnikiem sił zbrojnych jest w Polsce Prezydent. Natomiast, art.26 konwencji chicagowskiej reguluje postępowanie w związku z wypadkami z udziałem cywilnych samolotów. Nieodzowną częścią konwencji są tzw. załączniki przyjmowane przez Radę ICAO, które zawierają zalecenia i ujednoliceją standardy w różnych sferach (załącznik nr 13 dotyczy badania wypadków lotniczych w lotnictwie cywilnym). Natomiast ani konwencja, ani jej załączniki nie mają zastosowania do lotnictwa

¹⁶ Szerzej na temat katastrofy pod Smoleńskiem: http://pl.wikipedia.org/wiki/Katastrofa_polskiego_Tu-154_w_Smole%C5%84sku, dostęp: 20.10.2011.

¹⁷ Wywiad dla TVN z rzecznikiem ICAO Denisem Chagnon z dnia 18.01.2011, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/300972,Lot-do-Smolenska-nie-był-lotem-cywilnym>, dostęp: 15.10.2011.

państwowego. Gdy dojdzie do wypadku samolotu państwowego, to nie ma międzynarodowych norm ani jakichkolwiek regulacji w tym zakresie. Trzeba wówczas posiłkować się tym, co jest najlepsze, czyli konwencją chicagowską i załącznikiem nr 13.

W lotnictwie państwowym nie ma automatycznego zastosowania procedura określona w międzynarodowym prawie lotniczym. W lotnictwie cywilnym jest to automatyczna procedura, gdyż stronami tej konwencji są niemal wszystkie państwa na świecie (z wyjątkiem Dominiki, Lichtensteinu oraz Tuvalu). Państwa są zobowiązane do tego, by stosować procedury określone w załączniku nr 13 do tej konwencji dotyczącym badania wypadków i incydentów statków powietrznych. Natomiast w lotnictwie państwowym sytuacja jest bardziej skomplikowana. Jeśli dojdzie do wypadku samolotu państwa A na terytorium państwa B, to wówczas trzeba uzgodnić, jaką procedurę stosować – albo państwa uzgodnią stosowanie reguł z międzynarodowego lotnictwa cywilnego, albo państwa będą się spierać o to, jak dalej postępować. Skoro nie ma jednolitych norm w lotnictwie państwowym, to współpraca może być utrudniona, gdyż państwo często może mówić o tajemnicy państwowej i ochronie swojego terytorium i nie ma wówczas obowiązku wpuszczania obserwatorów i dopuszczania ich do oględzin i badania miejsca wypadku¹⁸. Każde państwo posiada suwerenną władzę, która samodzielnie decyduje o wszelkich kwestiach w swoich granicach terytorialnych¹⁹. Nie można oczekiwać, że dane państwo zgodzi się na bezproblemowe dopuszczenie służb obcego państwa do uczestniczenia w wewnętrznych postępowaniach obejmującym dane z klauzulą zachowania tajemnicy.

W każdym państwie znajdują się właściwe organy wyjaśniające wypadki lotnicze i incydenty lotnicze w lotnictwie państwowym. W Polsce organem odpowiedzialnym za badanie wypadków lotniczych w lotnictwie państwowym jest Komisja Badania Wypadków Lotniczych Lotnictwa Państwowego (KBWLLP), która to komisja działa niezależnie od PKBWL (w lotnictwie cywilnym, o czym mowa wyżej). Jest to organ powoływany przez ministra obrony narodowej, na podstawie art. 140 ustawy Prawo lotnicze. Kompetencje tego organu są podobne do tych, jakie ma komisja w lotnictwie cywilnym. W jego gestii leży wyjaśnienie okoliczności wypadków samolotów państwowych państw trzecich, do których doszło na terytorium RP lub w jej przestrzeni powietrznej, a także poza jej granicami, jeśli przewidują to odrębne umowy międzynarodowe.

5. Odpowiedzialność osób za zastosowanie konwencji chicagowskiej do lotnictwa państwowego

Po katastrofie smoleńskiej podjęto decyzję o zastosowaniu konwencji chicagowskiej, choć niektórzy wskazywali, że istniało specjalne porozumienie polsko-rosyjskie z 1993 r., które regulowało m.in. wyjaśnianie katastrof w lotnictwie państwowym, i to ono powinno być użyte do wyjaśniania przedmiotowej katastrofy.

¹⁸ Zobacz szerzej wywiad z dr. G. Zającem w: „Skrzydłata Polska”, nr 11/2011.

¹⁹ Kwestia suwerenności państwa i jej współczesnego charakteru omówiona została w: A. Laska, *Suwerenność państwa jako kategoria politologiczna*, w: Z. Leszczyński, S. Sadowski (red.), *Suwerenność państwa we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2005, s. 226-237.

Należy na początku potwierdzić, że rzeczywiście taka umowa istnieje. Jej zastosowanie byłoby jednak bardzo niekorzystne dla obu stron, zwłaszcza dla strony polskiej, gdyż jest ona bardzo ogólnikowa. Zgodnie z art. 11 tej umowy: *Wyjaśnienie incydentów lotniczych, awarii i katastrof, spowodowanymi przez polskie wojskowe statki powietrzne w przestrzeni powietrznej Federacji Rosyjskiej lub rosyjskie wojskowe statki powietrzne w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej prowadzone będzie wspólnie przez właściwe organy polskie i rosyjskie. Jednocześnie Strony zapewnią dostęp do niezbędnych dokumentów z zachowaniem obowiązujących je zasad ochrony tajemnicy państwowej.*

Zauważyć można na podstawie powyższego przepisu, że strony mogą mieć dostęp do dokumentów, lecz z zachowaniem zasady ochrony tajemnicy państwowej. Nie ma w niej mowy o żadnej procedurze, jaką należałoby zastosować w przypadku zaistnienia wypadku lotniczego, nie ma też zapisu, kto miałby wchodzić w skład takiej państwowej komisji z każdej ze stron, nie ma też mowy o tym, czy ma powstać w ogóle jakikolwiek raport końcowy, a gdyby taki powstał, to co miałoby być w nim zawarte. Ponadto, co najważniejsze, postępowanie prowadzone w ramach takiej komisji międzypaństwowej mogłoby być utajnione w całości, gdyby jedna ze stron tak chciała. Konwencja chicagowska oraz jej załącznik nr 13 rozwiewały wszystkie te wątpliwości i były najlepszym rozwiązaniem w zaistniałej sytuacji, gdyż pozwoliły na sprawne i niezwłoczne działanie obwarowane przejrzystymi ramami prawnymi oraz precyzyjnymi procedurami. Potwierdza to oświadczenie Rządu RP, stwierdzające, że: *Po katastrofie pod Smoleńskiem możliwe było albo rozpoczęcie długotrwałych rozmów ze stroną rosyjską w celu ustalenia procedury badania wypadku w oparciu o art. 11 Porozumienia z 1993 roku, albo natychmiastowe podjęcie badań przy wykorzystaniu istniejących międzynarodowych procedur wynikających z tzw. Konwencji Chicagowskiej²⁰.*

Warto zaznaczyć, że Rosja musiała postępować tak, jak zobowiązywała ją do tego konwencja chicagowska. Z perspektywy ponad roku od katastrofy pod Smoleńskiem wiemy, że współpraca wynikająca z zastosowania umowy z 1993 r. byłaby niezwykle trudna, gdyż istnieją pewne rozbieżności stanowiska obu stron. Nie wiadomo zatem, czy doszłoby do jakiegokolwiek wspólnego ustalenia oraz jak długo prowadzone byłoby takie śledztwo. Niezastosowanie w takiej sytuacji konwencji chicagowskiej i postępowania zgodnie z jej załącznikiem nr 13 stworzyłoby niezmiernie dużo komplikacji oraz mogło utrudnić dwustronne relacje między podmiotami.

W przypadku lotnictwa państwowego państwa mogą się umówić, czy będą stosować reżim konwencji chicagowskiej, czy zostają przy ewentualnym dwustronnym porozumieniu lub stosują inne zasady, które nie są określone prawem międzynarodowym lotniczym. Właściwą decyzję podejmują zawsze konstytucyjne organy państw do tego upoważnione. W imieniu państwa w stosunkach międzynarodowych (zewnątrznych) występują określone organy, o których mowa w art. 7 ust. 2. Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (Dz.U. 1990, Nr 74, poz. 439). Są to: głowa państwa, szef rządu oraz minister spraw zagranicznych. W naszym przypadku trzeba uwzględnić postanowienia konstytucji z 1997 r., która stanowi w art. 146, że politykę zagraniczną prowadzi rząd. Stąd też, decyzję o tym, czy zastosować konwencję chicagowską podejmuje premier – i tak też uczyniono odnośnie do wydarzenia

²⁰ Rząd: Stwierdzenia w „Rz” nieuprawnione. Konwencja chicagowska zapewnia sprawne postępowanie, http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,7853581,Rzad_Stwierdzenia_w_Rz_nieuprawnione_Konwencja.html, „Gazeta Wyborcza” z dnia 7 maja 2010, dostęp: 18.10.2011.

z 10 kwietnia 2011 r. Ze strony rosyjskiej, zgodnie z ich konstytucją, w imieniu Federacji Rosyjskiej decyzje w sprawie polityki zagranicznej należą do rządu. Wobec tego decyzję o zastosowaniu konwencji chicagowskiej w przypadku obydwu państw podejmuje premier.

Oświadczenia ustne są wiążące dla państwa, jeśli są wypowiedzane przez głowę państwa, szefa rządu lub ministra spraw zagranicznych. Potwierdza to orzeczenie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (STSM) z 1933 r. w sprawie „Ihlena”, a także wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) z 1974 r. w sprawie prób nuklearnych Francji na atolu Mururoa. Oczywiście najlepszą formą wyrażenia woli jest forma pisemna, ale prawo międzynarodowe dopuszcza również ustną formę, która także jest wiążąca. Premier Tusk nie musiał spisywać z premierem Putinem dwustronnej umowy w przedmiocie zastosowania konwencji chicagowskiej.

Bardzo ważnym elementem decydującym o przyjęciu reżimu konwencji chicagowskiej był czas. W badaniu wypadków lotniczych ma on bardzo istotne znaczenie. Czas jest wrogiem badania wypadków. Pojawia się tu kwestia odpowiedniego zabezpieczenia materiałów dowodowych, przeprowadzenia czynności związanych z identyfikacją ofiar itd. Szybka decyzja umożliwiła sprawne wyjaśnianie katastrofy.

Państwo-miejsce katastrofy prowadzi badanie wypadku lotniczego i ponosi za nie pełną odpowiedzialność, łącznie z opracowaniem raportu końcowego, zgodnie z załącznikiem nr 13 do konwencji chicagowskiej. W świetle tych przepisów Rosja mogła przekazać w całości lub w części prowadzenie badania innemu państwu, w tym przypadku Polsce, jednak tylko i wyłącznie na podstawie specjalnej dwustronnej umowy. Do takiej sytuacji jednak nie doszło i Rosja miała pełne prawo do prowadzenia badań i wzięła za nie odpowiedzialność.

Kończącym elementem procesu wyjaśniającego tragedię z 10 kwietnia była prezentacja i publikacja raportu 12 stycznia 2011 r. Powoływanie dodatkowych komisji badających tę samą sprawę nie jest określone w międzynarodowych regulacjach, wobec czego należy uznać, że w przypadku ich powołania nie mają one uprawnień wynikających z międzynarodowego prawa lotniczego. Strona polska powołując równoległe własną komisję, uczyniła to z uwagi na presję społeczeństwa i ogólny stan emocji związanych z tą katastrofą, jako że zginęło w niej wiele ważnych osobistości, w tym prezydent, posłowie, senatorowie, dowódcy armii. Powstały zatem dwa raporty: jeden rosyjski, zgodnie z ustaleniami załącznika nr 13 do konwencji chicagowskiej, przedstawiony przez Międzypaństwowy Komitet Lotniczy (MAK) oraz polski, opracowany przez polską komisję pod przewodnictwem Jerzego Millera, ministra spraw wewnętrznych i administracji.

Skoro podjęto decyzję o zastosowaniu konwencji chicagowskiej przy badaniu katastrofy pod Smoleńskiem, to raport strony rosyjskiej jest finalnym elementem tego procesu, jako że to Federacja Rosyjska prowadziła badanie wypadku jedynie przy udziale akredytowanego przedstawiciela ze strony Polski. Nie ma innych raportów tej samej wagi. Raport strony rosyjskiej mógł się nie spodobać Polakom z dwóch powodów. Po pierwsze, całą winą za wypadek obarczył stronę polską. Po drugie, stworzyli go Rosjanie. Nastroje społeczeństwa polskiego wobec Rosji i jej obywateli biorą się z uprzedzeń i stereotypów oraz dziejów historycznych. Raport komisji Millera (polski) ma wartość wyłącznie ukierunkowaną na zaspokojenie potrzeb i oczekiwań społeczeństwa polskiego, a jego porównywanie z raportem strony rosyjskiej jest nieadekwatne i niewłaściwe²¹.

²¹ Wywiad z dr G. Zajacem w: „Skrzydłata Polska”, *op. cit.*

Wnioski

Prowadzenie badania wypadków lotniczych i incydentów w lotnictwie cywilnym jest zadaniem skomplikowanym i odpowiedzialnym. Muszą tego dokonywać osoby posiadające wysokie kwalifikacje merytoryczne zgodnie z międzynarodowymi procedurami. Są one określone w międzynarodowym prawie lotniczym, tj. konwencji chicagowskiej i załączniku nr 13 do niej. Poszczególne państwa są zobowiązane do postępowania zgodnie ze standardami wypracowanymi przez ICAO, co przyczynia się do precyzyjnego działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa lotów i zapobieganie podobnym zdarzeniom w przyszłości.

Lotnictwo państwowe, z kolei, jest pozbawione międzynarodowych instrumentów i regulacji w dziedzinie badania wypadków lotniczych. Taki stan budzi często wiele niejasności. Postępowanie bez określonych reguł będzie skutkowało wieloma utrudnieniami dla obydwu stron zainteresowanych wyjaśnieniem określonego zdarzenia. Najbardziej odpowiednią formą powinno być zastosowanie reżimu konwencji chicagowskiej do wypadków w lotnictwie państwowym, gdyż pozwoli to na sprawne i efektywne oraz przejrzyste prowadzenie dochodzenia.

Casus „katastrofy smoleńskiej” pokazał, że w lotnictwie państwowym do badania wypadków lotniczych można wykorzystać reżim konwencji chicagowskiej z powodzeniem. Choć nie zawsze raport końcowy będzie zadowalający dla obydwu stron, to jednak z pewnością można oczekiwać rzetelnego wyjaśnienia, opartego na jasnych mechanizmach prowadzenia postępowania wyjaśniającego.

Application of Chicago Convention for the investigation of aviation accidents in civil and state aviation Summary

The aim of this article is the presentation of the application possibilities of civil law regulations with respect to aviation accidents. Legally it is based on the Chicago Convention and its attachment nr 13. In the writer's opinion it includes clear procedures and the mechanism of conduct, whose application increases the security of all users and eliminates the factor of subjective approach to the conducted works. In the state aviation, which is not subject to international law regulations, the regime of the Chicago Convention can be applied only under the condition of a clear consent of the interested states. Thanks to the adoption of these rules, the investigation of an accident in state aviation is easier as it is based on clear criteria and a clear mechanism of explaining the reasons of a catastrophe.