

# Marek Żylicz

---

## Terroryzm lotniczy

---

Palestra 49/3-4(555-556), 126-129

---

2004

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## TERRORYZM LOTNICZY

Terroryzm nie ma powszechnie przyjętej definicji. Konwencje o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu – genewska z 1937 r., która nie weszła w życie, oraz europejska z 1977 r. – odnoszą się do przestępstw dokonywanych z użyciem niebezpiecznych narzędzi lub materiałów, na ogół przeciwko władzy lub w celu zastraszenia społeczeństwa przez spowodowanie śmierci, uszkodzenia ciała lub ograniczenia wolności osób lub zniszczenie mienia. ONZ, Rada Europy i Unia Europejska pracują nad pełniejszym unormowaniem walki z terroryzmem w ogóle i w różnych sektorach, w zasięgu światowym lub z uściśleniem definicji przestępstw oraz zasad dotyczących jurysdykcji, współpracy państw, ekstradycji, azylu, traktowania terroryzmu w walkach wywoleńczych, terroryzmu państwowego, nuklearnego. Od połowy XX w. terroryzm objął też lotnictwo, a nową postać przybrał w ataku 11 września 2001 r. A oto syntetyczny obraz stanu prawa w tej dziedzinie.

### **Dotychczasowe problemy i regulacje międzynarodowe w sektorze lotnictwa<sup>1</sup>**

Podstawowe znaczenie miało określenie kompetencji państw i ich odpowiedzialności, związanej ze zwierzchnictwem w terytorialnej przestrzeni powietrznej i z przynależnością państwową statków powietrznych przez międzynarodowe prawo zwyczajowe i traktatowe: konwencję paryską z 1919 r., później chicagowską z 1944 r.<sup>2</sup>. Państwa obowiązane są czuwać nad bezpieczeństwem działalności lotnictwa cywilnego. Załącznik 17 konwencji chicagowskiej określa zasady ochrony antyterrorystycznej lotnictwa. Z czasem (po zestrzeleniu przez lotnictwo ZSRR samolotu południowo-koreańskiego nad Sachalinem w 1984 r.) potwierdzono w art. 3 *bis* konwencji ogólnie uznany zakaz używania broni wobec cywilnych statków powietrznych. Szereg szczególnych zagadnień trzeba było unormować nowymi konwencjami.

---

<sup>1</sup> Zob. prace Z. Galickiego, w szczególności: *Terroryzm lotniczy w świetle prawa międzynarodowego*, Warszawa 1981. Także M. Żylicz: *Prawo lotnicze – międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2002 (rozdziały 5, 26 i 27).

<sup>2</sup> Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212, z późn. zm.

Zaczął się od dosyć błahego przypadku, gdy podczas lotu samolotu amerykańskiego, między Puerto Rico i Nowym Jorkiem nad pełnym morzem wynikła bójka między pasażerami i zraniono cztery osoby. Sąd nowojorski rozpatrujący sprawę w 1950 r. uznał się za niekompetentny, ponieważ czyn popełniono w obszarze niczym, poza zakresem stosowania prawa USA. Z inicjatywy USA, Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) doprowadziła do przyjęcia konwencji tokijskiej z 1963 r. o przestępstwach i niektórych innych czynach dokonanych na pokładzie statków powietrznych<sup>3</sup>. Konwencja ta, przyjęta przez 170 państw, zobowiązuje państwo flagi do ustanowienia jurysdykcji karnej w odniesieniu do tych czynów, z równoczesnym uznaniem jurysdykcji innych państw określonej ich ustawami (nie ustalając pierwszeństwa jurysdykcji). Określiła też obowiązki dotyczące współpracy państw w tej dziedzinie, jednak bez obowiązku ekstradycji (poddanej innym aktom prawa), a także kompetencje załogi wobec osób naruszających porządek i bezpieczeństwo na pokładzie.

W latach 50. i 60. zaczęły się mnożyć przypadki porwania statków powietrznych (*hijacking*). Utożsamiano je niekiedy z piractwem (w nawiązaniu do konwencji genewskiej z 1937 r. i do prawa morskiego). Jednak przez piractwo rozumie się w zasadzie akty napaści w celach rabunkowych, natomiast porywacze samolotów na ogół powołują się na motywy polityczne. Porwania zdarzały się często w krajach socjalistycznych, z czasem nasiliły się też w USA i w innych krajach. Pojawiły się dwustronne umowy przeciw porwaniom (nawet między USA i Kubą). W końcu doszło do zawarcia przygotowanej w ICAO konwencji haskiej z 1970 r. o ściganiu sprawców uprowadzenia statków powietrznych<sup>4</sup>. W konwencji państwa (173) zobowiązały się do penalizacji i surowego karania tych czynów i do współpracy w tej dziedzinie, jednak bez obowiązku ekstradycji i bez unormowana kwestii zbiegu jurysdykcji. Samo przyjęcie konwencji, jeszcze zanim weszła w życie, spowodowało zmniejszenie liczby porwań. Nie myślano jeszcze o porywaczach samobójcach.

Akty terroryzmu lotniczego popełniać zaczęli nie tylko porywacze. Dlatego w ICAO opracowano i przyjęto w Montrealu w 1971 r. konwencję o ściganiu sprawców bezprawnych czynów naruszających bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego<sup>5</sup>. Konwencja, przyjęta przez 106 państw dotyczy aktów przemocy wobec osób na pokładzie statków powietrznych w locie, niszczenia lub niebezpiecznego uszkodzenia statków, umieszczania na nich urządzeń lub substancji mogących spowodować takie zniszczenie lub uszkodzenie, niszczenia lub niebezpiecznego uszkodzenia urządzeń nawigacyjnych, oraz przekazywania fałszywych informacji mogących zagrozić bezpieczeństwu lotu jeżeli miejsce odlotu albo rzeczywistego lub zamierzonego lądowania jest położone, lub przestępstwo popełniono albo przestępca

<sup>3</sup> Dz.U. z 1971 r. Nr 15, poz. 147.

<sup>4</sup> Dz.U. z 1972 r. Nr 25, poz. 191.

<sup>5</sup> Dz.U. z 1976 r. Nr 8, poz. 37. Proces ratyfikacji przez Polskę protokołu z 1988 r. w toku.

znalazł się w państwie innym niż państwo rejestracji statku. Konwencja nakazuje penalizację i surowe karanie tych aktów, i tym razem bez bezwzględności obowiązku ekstradycji. Protokół montreali z 1988 r. w sprawie ścigania bezprawnych aktów przemocy w międzynarodowych portach lotniczych rozciągnął jej stosowanie na akty popełnione z użyciem niebezpiecznych urządzeń, substancji lub broni, a powodujące poważne obrażenia lub śmierć osoby lub takie zagrożenie, oraz akty powodujące zniszczenie lub poważne uszkodzenie instalacji służących lotnictwu lub statku powietrznego niebędącego „w służbie”, albo przerwę w pracy lotniska.

Konwencje te, wraz z konwencją europejską z 1977 r., wykluczającą uznawanie za polityczne przestępstw w nich określonych, wymagają wdrożenia przez ustawy krajowe.

### **Prawo obowiązujące w Polsce**

Polska jest stroną wszystkich wymienionych konwencji lotniczych. Klauzule dotyczące zwalczania aktów terroryzmu znajdujemy też w nowszych dwustronnych umowach lotniczych. W zakresie nieunormowanym w konwencjach stosuje się właściwe przepisy kodeksów karnego i postępowania karnego oraz, jako *lex specialis*, przepisy ustawy z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze<sup>6</sup>. Nie wchodząc głębiej w zawisłości zbiegu norm prawa i pomijając przepisy innych ustaw mogących mieć zastosowanie, należy przypomnieć, co następuje:

Prawo lotnicze (art. 3) zastrzega pierwszeństwo stosowania międzynarodowych umów ratyfikowanych przez Polskę, a niektóre ustalone w nich zasady rozciąga także na stosunki nieobjęte zakresem obowiązywania umowy. Odsyła też wielokrotnie do międzynarodowych umów i przepisów, m.in. w artykułach dotyczących ochrony lotnictwa (art. 186 i n.). Zawiera także (art. 9) normy stosowania polskiej ustawy karnej wobec sprawców przestępstw określonych prawem lotniczym oraz objętych represją wszechświatową (niezależnie od art. 5 i 113 k.k.). Określa (art. 212) jako przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 5 niektóre czyny, których surowe karanie nakazuje konwencja montreali z 1988 r. (niszczenie i uszkodzanie lotnisk i urządzeń zabezpieczających loty), pozostawiając inne czyny określone konwencjami reżimowi kodeksu karnego. W razie zbiegu przepisów obu ustaw należałoby zastosować art. 11 i 116 k.k. (niektóre czyny podlegające karze według prawa lotniczego będą podpadać pod surowsze przepisy kodeksowe). Zgodnie z konwencją chicagowską (art. 3 *bis*) prawo lotnicze nakazuje też honorować (z sankcją z art. 212) prawo państw, w których odbywają się loty, a zakaz używania broni wobec cywilnych statków powietrznych wynika z ustawy z 1990 r. o ochronie granicy państwowej<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 130, poz. 1112.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 461.

Kodeks karny uwzględnia, chociaż czasem używając innych słów, zasady konwencji haskiej dotyczącej karania porywaczy statków powietrznych (art. 166, z karą od 2 do 12 lat pozbawienia wolności, w pewnych przypadkach wyższą), oraz w konwencji montrealskiej i w jej protokole. Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu i komunikacyjnemu są według k.k. zagrożone wyżej niż w prawie lotniczym. Czy zawsze dostatecznie?

### Po 11 września 2001 r.

Zawładnięcie samolotami pasażerskimi w celu dokonania samobójczych ataków terrorystycznych na WTC i Pentagon ujawniło nowe problemy wymagające rozwiązania, poza sprawami zaostrożonej ochrony, koniecznej choć ograniczającej swobody obywateli.

Pierwszy problem wiąże się z zakazem użycia broni wobec cywilnych statków powietrznych. Art. 3 *bis* konwencji chicagowskiej, przyjęty z inicjatywy USA jako potwierdzenie powszechnie obowiązującego prawa, nasuwał od początku wątpliwości, zgłoszone m.in. przez Polskę (*nb.* ratyfikowała go Polska a nie ratyfikowała USA). Obawiano się użycia statku przez przestępców, chociaż nie wyobrażano sobie jeszcze możliwości opanowania przez terrorystów-samobójców statku z pasażerami. Czy państwo może naruszyć powszechnie uznaną zasadę – ze względu na stan wyższej konieczności lub samoobronę – poświęcając życie niewinnych ludzi, aby chronić innych na ziemi? Amerykanie rozstrzygnęli sprawę nakazując strącenie takich samolotów. Pozostają jednak wątpliwości natury moralnej.

Drugi problem, to pokrycie szkód, które – jak w przypadku z 11 września – mogą sięgać dziesiątek miliardów USD, wykraczając poza gwarancje ubezpieczeniowe. W końcu 2001 r. opracowano w IATA projekt konwencji przewidującej pokrywanie przez państwa szkód powyżej ubezpieczenia. W 2002 r. powstał w ICAO projekt konwencji o zasięgu światowym, a w Europie podobny regionalny. Według każdego z obu projektów miałby powstać fundusz międzynarodowy, z którego pokrywano by wyższe odszkodowania, refundowane ze składek ubezpieczenia OC przewoźników w następnych okresach. Jednak w USA porzeczono na rozwiązaniach wewnętrznych, a w UE państwa o rozwiniętym rynku ubezpieczeń pozostawiły te sprawy rynkowi. Wspólne projekty upadły, UE zamierza tylko ustalić minima gwarancji (na razie ustaliły je różne państwa). Tymczasem ubezpieczenia podrożały, wzrosły koszty i taryfy. Być może solidarnościowa idea międzynarodowej redystrybucji katastrofalnych ryzyk związanych z aktami terroryzmu jeszcze kiedyś odżyje. I najważniejsze pytanie: Czy państwa decydujące o losach naszej planety zechcą i potrafią, poza zwalczaniem terroryzmu, usunąć jego źródła i podstawowe przyczyny?