

dr Grzegorz K. Zając

Wyższa Szkoła Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu

ORCID 0000-0002-5504-5228

e-mail: gkzajac@wp.pl

**NAUJA BAUDŽIAMOSIOS ATSAKOMYBĖS SISTEMA
CIVILINĖS AVIACIJOS SAUGUMO UŽTIKRINIMO
SRITYJE ATSIŽVELGIANT Į 2010 M. PEKINO
KONVENCIJĄ**

**NOWE RAMY ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ
W OCHRONIE BEZPIECZEŃSTWA LOTNICTWA
CYWILNEGO W ŚWIETLE KONWENCJI PEKIŃSKIEJ
Z 2010 R.**

**NEW FRAMEWORK OF CRIMINAL LIABILITY
IN THE PROTECTION OF CIVIL AVIATION SECURITY
IN THE LIGHT OF THE 2010 BEIJING CONVENTION**

STRESZCZENIE

Artykuł analizuje nowe ramy odpowiedzialności karnej w ochronie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, jakie wprowadza konwencja pekińska z 2010 r. W pierwszej części przedstawiono ewolucję międzynarodowego prawa lotniczego – od konwencji tokijskiej (1963), przez haską (1970) i montrealską z protokołem (1971/1988) – aż po potrzebę aktualizacji regulacji w obliczu zagrożeń biologicznych, chemicznych, nuklearnych i cybernetycznych. Główna uwaga poświęcona jest innowacjom konwencji pekińskiej: rozszerzeniu katalogu czynów zabronionych (użycie statku powietrznego jako broni, zrzut materiałów BCN, cyberataki), jednoznaczному penalizowaniu „przestępstw pomocniczych” (groźby, usiłowania, podżeganie, zmowa, współudział, pomoc w uniknięciu kary) oraz wzmocnieniu uniwersalnej jurysdykcji państw stron. Pokazano, jak te rozwiązania uzupełniają dotychczasowe instrumenty i zwiększają skuteczność prewencji oraz ścigania współczesnych zagrożeń w lotnictwie cywilnym.

SŁOWA KLUCZOWE: konwencja pekińska, odpowiedzialność karna, terroryzm lotniczy, ochrona lotnictwa, konwencja montrealaska

SUMMARY

This article examines the new framework of criminal liability for safeguarding the security of civil aviation introduced by the 2010 Beijing Convention. The first part traces the evolution of international aviation law – from the Tokyo Convention (1963), through the Hague Convention (1970) and the Montreal Convention with its Protocol (1971/1988) – to the necessity of updating regulations in light of biological, chemical, nuclear, and cyber threats. The main focus is on the innovations of the Beijing Convention: the expansion of the catalogue of prohibited acts (the use of an aircraft as a weapon, the release of BCN materials, cyberattacks), the explicit criminalization of “auxiliary offences” (threats, attempts, incitement, conspiracy, complicity, aiding offenders to evade responsibility), and the strengthening of the States Parties’ universal jurisdiction. The article demonstrates how these measures complement existing instruments and enhance the effectiveness of prevention and prosecution of modern threats to civil aviation safety security.

KEYWORDS: Beijing Convention, criminal liability, aviation terrorism, aviation security, Montreal Convention

Cel badań, metodologia

Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego od lat stanowi jeden z priorytetów współpracy międzynarodowej, szczególnie w obliczu ewoluujących zagrożeń o charakterze biologicznym, chemicznym czy nuklearnym. Celem artykułu jest ukazanie, w jaki sposób konwencja pekińska uzupełnia i unowocześnia międzynarodowe przepisy karne dotyczące lotnictwa cywilnego. Ponadto jest nim ocena znaczenia tych zmian dla efektywności międzynarodowej współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu aktów bezprawnych skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa.

Analiza opiera się przede wszystkim na metodzie dogmatyczno-prawnej, polegającej na systematycznym badaniu tekstów normatywnych oraz interpretacji ich przepisów w świetle zasad wykładni prawa traktatów. Zastosowano także metodę porównawczą, by zidentyfikować różnice i podobieństwa między kolejnymi instrumentami, oraz metodę badania literatury przedmiotu, w tym komentarzy doktrynalnych. Wykorzystano teksty źródłowe w postaci konwencji

dotyczących omawianej problematyki, jak również literaturę przedmiotu, w tym monografie i artykuły naukowe.

Wprowadzenie

Wielostronny system ochrony lotnictwa przed aktami bezprawnej ingerencji oraz zapobiegania aktom wymierzonym w bezpieczeństwo międzynarodowego lotnictwa cywilnego oparty jest na następujących aktach normatywnych:

- a) konwencji w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, podpisanej w Tokio w dniu 14 września 1963 r. (konwencji tokijskiej),
- b) konwencji o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, podpisanej w Hadze w dniu 16 grudnia 1970 r. (konwencji haskiej),
- c) konwencji w sprawie zwalczania bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, podpisanej w Montrealu w dniu 23 września 1971 r. (konwencji montrealskiej),
- d) protokole w sprawie zwalczania bezprawnych aktów przemocy w portach lotniczych służących międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu, sporządzonym w Montrealu w dniu 24 grudnia 1988 r.;
- e) konwencji w sprawie zwalczania bezprawnych czynów odnoszących się do międzynarodowego lotnictwa cywilnego, podpisanej w Pekinie 10 września 2020 r. (konwencji pekińskiej) – konwencja ta zastępuje konwencję montrealską wraz z protokołem montrealskim i rozszerza jej zakres przedmiotowy.

Geneza wielostronnego systemu ochrony lotnictwa

Nasilenie się aktów terroryzmu lotniczego (powietrznego), szczególnie w latach 60. i 70. XX w., spowodowało konieczność przeciwdziałania im zjawisku przez ustanowienie międzynarodowych regulacji w tym zakresie. Państwa i organizacje międzynarodowe postanowiły wspólnie podjąć niezwłoczne działania służące radykalnemu zmniejszeniu tego zjawiska. Jediną organizacją, w ramach której można było stworzyć mechanizm ogólnoświatowy, pozostawała Organizacja Narodów Zjednoczonych¹. Jednocześnie podobne rozwiązania

¹ Jej poprawna angielska nazwa to United Nations – Narody Zjednoczone.

dostosowane do lokalnych warunków starano się stworzyć na poziomie regionalnym. Jednak dotyczą one generalnie szeroko pojętego zwalczania terroryzmu, a nie samego terroryzmu lotniczego.

Po raz pierwszy problemem zwalczania terroryzmu zajęła się Liga Narodów. Już w 1937 r. zostały uchwalone projekty dwóch konwencji. M.D. Callahan podkreśla, że pierwsza² z nich dotyczyła klasyfikacji konkretnych aktów terrorystycznych jako przestępstw międzynarodowych, natomiast druga³ przewidywała utworzenie Międzynarodowego Trybunału Karnego w celu karania terrorystów⁴. Żadna z nich nie uzyskała wymaganej prawem liczby ratyfikacji, aby wejść w życie⁵.

Wiele propozycji dotyczących zwalczania terroryzmu nigdy nie nabrało mocy wiążącej, gdyż wśród państw brak było zgody co do samej definicji terroryzmu. Pierwszą umową międzynarodową, w której mowa jest o „piractwie powietrznym”, jest konwencja o morzu pełnym podpisana w Genewie w 1958 r. Choć dotyczy ona żeglugi morskiej, to zostało w niej również uwzględnione ściganie piractwa w żegludze powietrznej. Zgodnie z art. 15 konwencji piractwem jest:

- a) każdy bezprawny akt przemocy, zatrzymania statku lub jakiegokolwiek aktu grabieży popełniony dla celów osobistych przez załogę lub pasażerów prywatnego statku lub prywatnego samolotu i skierowany:
 - na morzach pełnych przeciwko innemu statkowi lub samolotowi bądź przeciwko osobom lub własności znajdującym się na pokładzie takich statków lub samolotów,
 - przeciwko statkowi, samolotowi, osobom lub własności znajdującym się na pokładzie takich statków lub samolotów,
 - przeciwko statkowi, osobom lub własności w miejscu niepodlegającym jurysdykcji żadnego państwa,
- b) każdy akt dobrowolnego udziału w wykorzystaniu statku lub samolotu, jeżeli dana osoba zdaje sobie sprawę z faktów nadających danemu statkowi lub samolotowi cechy statku lub samolotu pirackiego,

² Konwencja o zapobieganiu i karaniu terroryzmu, przyjęta 16 listopada 1937 r.

³ Konwencja o utworzeniu Międzynarodowego Trybunału Karnego, przyjęta 16 listopada 1937 r.

⁴ M.D. Callahan, *Terrorism Court* (1937), w: *Max Planck Encyclopedias of International Law*, <https://opil.ouplaw.com/search?q=terrorism+court&prd=OPIL&searchBtn=Search> (dostęp: 25.04.2025).

⁵ Ibidem.

- c) wszelka działalność, która ma na celu podżeganie do czynu bądź umyślnego ułatwienia czynu wymienionego w punkcie a i b⁶.

Zastrzeżenie należy poczynić do terminu „statek prywatny”, ponieważ we współczesnej terminologii ma on nieco inne znaczenie. Otóż wówczas, tak jak w okresie międzywojennym, dzielono statki powietrzne na prywatne i państwowe. Do państwowych należały te używane przez policję, wojsko i służby celne. Wszelkie pozostałe to statki prywatne, a więc takie, które uważa się dziś za należące do lotnictwa cywilnego.

Ponadto postanowienia konwencji genewskiej nie są praktycznie wykorzystywane, gdyż zostały ustanowione inne umowy międzynarodowe traktujące wyłącznie o sytuacjach w lotnictwie cywilnym. Od końca lat czterdziestych ubiegłego wieku funkcjonuje wyspecjalizowana instytucja, której jednym z celów jest opracowywanie międzynarodowych regulacji, dotyczących zwalczania terroryzmu w lotnictwie cywilnym. Jest to Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO)⁷.

Dotychczas pod auspicjami ICAO zostały uchwalone cztery ważne konwencje wraz z protokołem, które tworzą ramy prawne międzynarodowego systemu ochrony lotnictwa.

Konwencja tokijska z 1963 r.

Pod koniec lat 50. i na początku lat 60. ub. wieku znacznie wzrosła liczba aktów terrorystycznych wymierzonych w lotnictwo. W związku z tym USA opracowały projekt nowej umowy międzynarodowej i przedstawiły go na forum ICAO. 14 września 1963 r. podpisano w Tokio Konwencję w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych. Mimo że państwa uznały przyjęcie takiej legislacji za zasadne,

⁶ K. Liedel, *Zwalczanie terroryzmu lotniczego. Aspekty prawnomiędzynarodowe*, Jurysta, Warszawa 2003, s. 24.

⁷ ICAO jest organizacją powstałą na mocy konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisanej w Chicago w 1944 r. (tzw. konwencja chicagowska), i jedną z kilkunastu organizacji wyspecjalizowanych wchodzących w skład systemu NZ. Szerzej na ten temat w: R. Kuźniar, *System Narodów Zjednoczonych*, w: E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000, s. 352–376.

to nie spieszono się z jej ratyfikacją. Dokonano tego dopiero w 1969 r., po coraz bardziej krwawych i częstszych atakach terroryzmu lotniczego.

Konwencja tokijska jest przedmiotowo najwęższa. Ogranicza się jedynie do określenia tego, jakie czyny jej podlegają. Nie sformułowano w niej żadnej definicji przestępstwa. Na podstawie przepisów art. 1 ust. 1 ma ona zastosowanie do „przestępstw przewidzianych w prawie karnym każdego z państw sygnatariuszy”, a także dotyczy czynów, „które niezależnie od tego, czy są przestępstwami, mogą narażać lub narażają na niebezpieczeństwo statek powietrzny, osoby bądź mienie znajdujące się na pokładzie, lub czynów, które naruszają porządek i dyscyplinę na pokładzie”. W takich przypadkach dowódca statku powietrznego lub członek załogi, a w szczególnych przypadkach nawet pasażerowie, mogą podjąć wszelkie środki, nie wyłączając środków przymusu, wobec osoby, która popełnia lub usiłuje popełnić czyn zagrażający bezpieczeństwu statku powietrznego, osób lub mienia znajdujących się na pokładzie. Inną możliwością, jaką dysponuje dowódca statku powietrznego, jest usunięcie z pokładu sprawcy powyższego czynu lub – jeśli czyn stanowi ciężkie przestępstwo w rozumieniu przepisów prawa karnego państwa rejestracji statku – wydanie sprawcy właściwym władzom jakiegokolwiek państwa strony po wylądowaniu na terytorium takiego państwa. Jeśli zastosowanie powyższych środków przez dowódcę, członka załogi lub pasażera w celu zagwarantowania bezpieczeństwa statku powietrznego nastąpiło zgodnie z postanowieniami przedmiotowej konwencji, to zwolnieni są oni od wszelkiej odpowiedzialności.

Konwencja tokijska jest pierwszą i zarazem najstarszą obowiązującą umową wielostronną w zakresie zwalczania terroryzmu w międzynarodowym prawie lotniczym. Określa ona przede wszystkim reguły postępowania organów państwowych w przypadku dokonania przez jedną z osób znajdujących się na pokładzie statku powietrznego czynu niedozwolonego. Istotnym jej mankamentem jest oczywiście brak ustalenia obowiązku karania przestępców. Konwencja wyraźnie wskazuje, że oddanie sprawcy w ręce wymiaru sprawiedliwości jest „możliwością”, jaka przysługuje dowódcy statku. Istnieje zatem dowolność interpretacji czynów dokonanych przez sprawcę. Ponadto konwencja przewiduje ściganie czynów, które są przestępstwami w rozumieniu wewnętrznego prawa karnego w danym państwie.

Późniejszy wzrost przestępczości lotniczej oraz współczesny globalny podwyższony poziom zagrożenia w tym sektorze najdobitniej świadczy o tym, że treść konwencji tokijskiej nie przystaje do rzeczywistości. Jej sygnatariuszami jest obecnie 187 państw (stan prawny na 30 kwietnia 2025 r.).

Konwencja haska z 1970 r.

Ponieważ konwencja tokijska weszła w życie dopiero w 1969 r., zwalczanie terroryzmu tylko na podstawie wewnętrznego ustawodawstwa każdego z państw nie było najlepszym rozwiązaniem. Wzrost nielegalnych aktów wymierzonych w lotnictwo cywilne pod koniec lat 60. stanowił również podstawę do podjęcia działań zmierzających do uchwalenia nowej konwencji, która w sposób bardziej szczegółowy regulowałaby kwestię odpowiedzialności za czyny związane z bezprawnym zawładnięciem statków powietrznych. Kwestia ta wydawała się o tyle istotna, gdyż użycie broni palnej na pokładzie samolotu zwiększa możliwość wystąpienia ogromnej w skutkach katastrofy, za którą koszty pokrywałby przewoźnik. Powstaje niebezpieczeństwo nie tylko dla pasażerów i załogi znajdujących się na pokładzie statku, lecz również dla innych statków pozostających w przestrzeni powietrznej, ponadto pojawia się możliwość uszkodzenia obiektów położonych na ziemi. Częste porwania samolotów podważają zaufanie do określonego przewoźnika, mogą wpłynąć na zmniejszenie jego udziału na rynku bądź całkowicie go wyeliminować⁸.

Wobec powyższych zagrożeń konieczne było przedmiotowe opracowanie konwencji uznającej za przestępstwo czyn bezprawnego zawładnięcia samolotu. W dniu 16 grudnia 1970 r. w Hadze uchwalona została zatem Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi. Konwencja haska zawiera już wyraźne określenie bezprawnego zawładnięcia statkiem powietrznym, umieszczając ten czyn w kategorii „przestępstwa”. Zgodnie z jej art. 1 „każda osoba, która na pokładzie statku powietrznego będącego w locie:

- a) bezprawnie, przemocą lub groźbą użycia przemocy lub w każdej innej formie zastraszenia dokonuje zawładnięcia statkiem powietrznym lub przejęcia nad nim kontroli albo też usiłuje popełnić taki czyn, lub
- b) współdziała z osobą, która popełnia lub usiłuje popełnić taki czyn – popełnia przestępstwo”.

W tej definicji znalazły się bardzo istotne dwa elementy. Po pierwsze, jako przestępstwo zostało zakwalifikowane również usiłowanie jego popełnienia. Po drugie, niezwykle istotne jest uznanie za przestępcę także współsprawcy. Osoba taka będzie odpowiadać w takim samym stopniu i według takich samych kryteriów jak przestępca główny. Należy nadmienić, że ściganie wspomnianych sprawców jest możliwe tylko wtedy, gdy sprawca dokonał tego na pokładzie

⁸ B. Nowak, *Akty terroryzmu w lotnictwie cywilnym*, „Studia Europejskie” 2003, nr 3, s. 123.

samolotu „będącego w locie”. Stąd też celowe było zamieszczenie w konwencji definicji tego terminu. Uznano, że statek powietrzny „jest w locie od chwili, gdy załadowanie zostało zakończone i wszystkie drzwi zewnętrzne zostały zamknięte, aż do chwili, gdy jedno z tych drzwi zostały otwarte w celu wyładowania”. Natomiast gdyby doszło do przymusowego lądowania, przyjmuje się, że lot trwa dopóty, dopóki właściwe władze nie przejmą odpowiedzialności za statek powietrzny oraz osoby i mienie znajdujące się na pokładzie.

W konwencji haskiej zostało poczynione jeszcze jedno ważne zastrzeżenie. G. Zajac zwraca uwagę na fakt, iż jest to umowa międzynarodowa o charakterze wielostronnym, a zatem ma zastosowanie tylko wówczas, gdy miejsce startu lub ostatecznego lądowania samolotu, na którego pokładzie popełniono przestępstwo w rozumieniu tej konwencji, jest położone poza terytorium państwa rejestracji tego statku powietrznego⁹. Dotyczy to zarówno lotów międzynarodowych (tzw. piątej, szóstej bądź siódmej wolności lotniczej), jak i lotów krajowych (tzw. ósmej wolności, czyli kabotażu). Takie sformułowanie traktatowe wydaje się uzasadnione, gdyż jeśli dany czyn nastąpił na pokładzie samolotu wykonującego wyłącznie lot krajowy na terytorium państwa rejestracji tego statku, to zastosowanie mają przepisy prawa wewnętrznego tegoż państwa. Wyłączeniem od tej zasady jest jedynie sytuacja, gdy sprawca lub domniemany sprawca przestępstwa znajdzie się na terytorium państwa innego niż państwo rejestracji tego statku powietrznego.

Niezależnie od miejsca przebywania sprawcy lub domniemanego sprawcy przestępstwa państwa sygnatariusze konwencji haskiej mają obowiązek zatrzymać taką osobę i niezwłocznie podjąć działania mające na celu wyjaśnienie wszelkich okoliczności i ustalenie faktów. Gdyby sprawca przestępstwa okazał się obywatelem innego państwa niż to, w którym został zatrzymany, należy dokonać wobec niego ekstradycji. Zgodnie z postanowieniami konwencji może to mieć miejsce w sytuacji, gdy istnieje między dwoma państwami umowa ekstradycyjna. Jeśli jednak państwo nie chce wydać sprawcy-obywatela innego państwa, to zobowiązane jest niezwłocznie wszcząć wobec niego postępowanie karne na podstawie własnych przepisów wewnętrznych.

Konwencja haska wprowadziła po raz pierwszy możliwość zastosowania w uzasadnionych przypadkach instytucji ekstradycji. Należy jednak podkreślić,

⁹ G. Zajac, *Prawne aspekty bezpieczeństwa przewozów lotniczych i ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji w ujęciu międzynarodowym*, „Studia nad Bezpieczeństwem. Security Studies” 2023, nr 1, s. 46.

iz użycie tej instytucji nie ma charakteru bezwarunkowego. Zgodnie z art. 16 ust. 2 „Z zastrzeżeniem postanowień poprzedniego ustępu żadne z postanowień niniejszej Konwencji nie powinno być interpretowane jako nakładające obowiązek ekstradycji”. Jest ona możliwa wyłącznie wówczas, gdy między dwiema stronami jest podpisana umowa ekstradycyjna zawierająca klauzulę, iż przestępstwo z konwencji haskiej będzie przestępstwem uzasadniającym ekstradycję (art. 8). Państwo, na którego terytorium doszło do popełnienia lub domniemania popełnienia przestępstwa, zobowiązane jest do podjęcia jednej z dwóch czynności: ustalenia swojej jurysdykcji lub dokonania ekstradycji. Nie może być sytuacji wyłączającej odpowiedzialność państwa w tym zakresie. W tym miejscu należy nadmienić, iż państwo samo rozstrzyga, czy zastosować prawo wewnętrzne, czy międzynarodowe, wynikające z przepisów tej konwencji¹⁰. Istotne będzie w tym celu ustalenie miejsca i osoby dokonującej przestępstwa lub domniemanego przestępstwa. Zatem państwo musi ustalić swoją jurysdykcję i osądzić taką osobę przed własnym wymiarem sprawiedliwości albo dokonać ekstradycji.

Jednakże, zgodnie z art. 8 ust. 2, jeśli państwo strona, które uzależnia ekstradycję od istnienia stosownej umowy, otrzyma wniosek o ekstradycję od innego państwa strony konwencji, z którym nie ma podpisanej umowy ekstradycyjnej, może uznać przedmiotową konwencję za podstawę prawną ekstradycji w związku z danym przestępstwem. Wówczas będą miały zastosowanie przepisy prawa państwa wezwanego (art. 8 ust. 2)¹¹.

Konwencja tokijska i haska różnią się między sobą merytorycznie co najmniej dwoma istotnymi elementami. O ile w tej pierwszej była mowa enigmatycznie o sytuacji dokonania zamiaru bezprawnego zawładnięcia statkiem powietrznym, o tyle w drugiej *expressis verbis* podano definicję przestępstwa, która obejmuje również usiłowanie jego popełnienia.

Odnotować należy jeszcze jedną ważną różnicę. W porównaniu z konwencją haską w konwencji tokijskiej nieco inaczej zdefiniowano pojęcie statku powietrznego w locie. Zgodnie z art. 1 ust. 3 jest nim każdy statek „od chwili użycia siły napędowej w celu wystartowania aż do chwili zakończenia lądowania”. Bardziej precyzyjna jest jednak definicja zawarta w konwencji haskiej, kwestią problematyczną może bowiem okazać się sytuacja, w której między zamknięciem wszelkich drzwi a użyciem siły napędowej (czyli włączeniem

¹⁰ Ibidem, s. 126.

¹¹ Ibidem, s. 127.

silników umożliwiających rozpoczęcie startu) może dojść do popełnienia aktu terrorystycznego. Również niejasna wydaje się sytuacja „zakończenia lądowania” – kiedy samolot przybędzie do miejsca docelowego, wyłączone zostaną silniki, a pasażerowie i załoga nie będą mogli go opuścić z uwagi np. na przypuszczenie władz portu lotniczego co do zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego, gdyż jeden z pasażerów może mieć niedozwolony środek chemiczny. Wówczas wszyscy będą musieli być poddani odpowiedniej procedurze. Zatem istnieje sytuacja, kiedy statek „wylądował” według przepisów konwencji haskiej, ale nie według konwencji tokijskiej.

Konwencja haska stanowiła przełom w kodyfikacji międzynarodowego prawa lotniczego. Po raz pierwszy z taką stanowczością nakazała państwom ściganie przestępstw związanych z bezprawnym zawładnięciem cywilnych statków powietrznych albo na mocy własnego ustawodawstwa, albo na podstawie instytucji ekstradycji.

Sygnatariuszami konwencji haskiej jest obecnie 185 państw (stan prawny na 30 kwietnia 2025 r.).

Konwencja montrealaska z 1971 r. i uzupełniający ją protokół montrealaski z 1988 r.

Równoległe z pracami nad konwencją haską trwały prace nad innym aktem, który regulowałby sprawy związane z bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym. Wkrótce po przyjęciu konwencji haskiej podpisano (w dniu 1 października 1971 r.) w Montrealu Konwencję w sprawie zwalczania bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego. Jest ona najpełniejszą z wymienionych umów międzynarodowych i tworzy wraz z nimi system hasko-tokijsko-montrealaski. W sposób jasny enumeratywnie zostały wyliczone czyny będące przedmiotem tej konwencji i określone jako przestępstwa. Jest ich pięć. Zgodnie z art. 1 przestępstwo popełni każda osoba, która bezprawnie i umyślnie dokona jednego z niżej wymienionych czynów:

- a) dokona aktu przemocy wobec osoby znajdującej się na pokładzie statku powietrznego będącego w locie, jeżeli czyn ten może zagrażać bezpieczeństwu tego statku powietrznego,
- b) niszczy statek powietrzny będący w służbie lub powoduje jego uszkodzenie, które czyni go niezdolnym do lotu lub które może stworzyć zagrożenie jego bezpieczeństwa w locie,

- c) umieszcza lub powoduje umieszczenie w jakikolwiek sposób na statku powietrznym będącym w służbie urządzeń lub substancji, które mogą ten statek zniszczyć albo spowodować jego uszkodzenie, czyniąc go niezdolnym do lotu lub mogąc stworzyć zagrożenie jego bezpieczeństwa w locie,
- d) niszczy lub uszkadza lotnicze urządzenia nawigacyjne lub zakłóca ich działanie, jeżeli czyn taki może zagrozić bezpieczeństwu statku powietrznego w locie,
- e) przekazuje informacje, o których wie, że są fałszywe, stwarzając w ten sposób zagrożenie bezpieczeństwa statku powietrznego w locie.

Do powyższego wyliczenia czynów przestępczych należy dodać jeszcze dwa, które znalazły odzwierciedlenie w protokole dodatkowym do konwencji montrealskiej z 1988 r. (zwanym protokołem montrealskim) w sprawie zwalczania bezprawnych aktów przemocy w portach lotniczych służących międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu. A są nimi:

- f) akt przemocy popełniony umyślnie wobec osoby znajdującej się w porcie lotniczym służącym międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu, który to akt powoduje lub może powodować poważne obrażenia lub śmierć,
- g) zniszczenie lub poważne uszkodzenie instalacji portu lotniczego służącego międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu lub znajdującego się tam statku powietrznego, niebędącego w służbie, bądź zakłócenie działania portu lotniczego, jeżeli akt ten zagraża lub może zagrozić bezpieczeństwu w tym porcie lotniczym.

Porównując postanowienia konwencji montrealskiej z poprzednimi aktami, należy zauważyć, że podobnie jak w przypadku konwencji haskiej także i tu zapisano jednakowe traktowanie jako przestępstwa usiłowanie jego popełnienia oraz współudział, zgodnie z art. 1 ust. 2. Za przestępcę uznano również osoby dokonujące takich czynności.

Konwencja montrealska zawiera niektóre treści identyczne z postanowieniami konwencji haskiej. Powieliła ona definicję statku powietrznego będącego w locie. Tak wyraźnie określone i sprecyzowane pojęcie jest słuszne dla celów ustalenia czynu popełnienia przestępstwa. Jednakże zawiera ona dodatkowo definicję „statku powietrznego będącego w służbie”. Jest to nowość w międzynarodowym prawie lotniczym. Konwencja wielokrotnie operuje takim sformułowaniem, które ma charakter rozszerzający w stosunku do samolotu będącego w locie. Otóż zgodnie z art. 2 pkt a „statek powietrzny jest w służbie od chwili, w której personel naziemny lub załoga rozpoczyna przygotowanie go do określonego lotu, aż do upływu 24 godzin po każdym lądowaniu; okres

służby rozciąga się w każdym przypadku na cały okres, w ciągu którego statek powietrzny jest w locie [...].”

Widać zatem, iż czas pozostawiania samolotu w służbie jest dłuższy aniżeli okres samolotu w locie. Statek powietrzny znajduje się w służbie już od chwili przygotowania go do wykonania operacji, a po wylądowaniu okres ten trwa przez całą dobę. Jak bowiem stanowi art. 1 ust. 1 pkt b, przestępstwem kwalifikowanym na mocy przedmiotowej konwencji jest również takie zniszczenie samolotu będącego w służbie, ale jeszcze nie w locie (w czasie trwania prac przygotowawczych do odlotu, np. tankowania kerozyny; sprawdzania technicznego maszyny), które uniemożliwi wykonanie operacji lotniczej lub będzie stanowiło poważne zagrożenie bezpieczeństwa w locie. Z kolei na mocy art. 1 ust. 1 pkt c uznano także za przestępstwo umieszczenie lub usiłowanie umieszczenia na statku będącym w służbie wszelkich substancji lub urządzeń, które mogą przyczynić się do powstania zagrożenia bezpieczeństwa w locie, lub które mogą statek zniszczyć bądź uszkodzić, uniemożliwiając jego dalszy lot.

Konwencja montrealska rozszerza akt przestępstwa lotniczego w stosunku do samolotu, który jeszcze nie jest w locie i nie wykonuje faktycznie operacji powietrznej. Należy nadmienić, że protokołem montrealskim z 1988 r. wprowadzono dalsze rozszerzenie aktu przestępstwa na czyny popełnione w porcie lotniczym¹². Wydaje się, że wprowadzenie takich unormowań było konieczne z uwagi na zwiększającą się liczbę bezprawnych aktów występującą na lotniskach. W latach 70. i 80. ub. wieku wciąż utrzymywał się wysoki poziom terroryzmu lotniczego. Międzynarodowe prawo lotnicze musiało więc reagować na bezprecedensowe wydarzenia, jakie się pojawiały.

Zakres miejscowy zastosowania przedmiotowej konwencji nie ogranicza się zatem jedynie do czynów popełnianych na pokładzie statku powietrznego, lecz także dotyczy tych popełnianych w porcie lotniczym. Wskazać trzeba, że czyn ten musi być popełniony bezprawnie i umyślnie. Tylko wówczas będzie on kwalifikowany jako przestępstwo.

Konwencja montrealska ma zastosowanie do lotnictwa cywilnego podobnie jak poprzednie konwencje (tokijska i haska). Nie podlegają jej przepisom statki państwowe, czyli używane w służbie wojskowej, policyjnej czy celnej. Jej przepisy należy stosować bez względu na to, czy lot jest międzynarodowy, czy też jest to kabotaż. Warunkiem jest jednak, zgodnie z art. 4 ust. 2, aby bezprawny czyn (przestępstwo) rzeczywisty lub zamierzony był popełniony poza miejscem

¹² Protokół montrealski z 1988 r. wiąże wyłącznie te państwa, które go ratyfikowały.

rejestracji danego statku powietrznego lub by znajdowało się tam miejsce startu lub lądowania samolotu. Ponadto przepisy konwencji stosuje się także, jeżeli „sprawca lub domniemany sprawca przestępstwa znajdzie się na terytorium państwa innego niż państwo rejestracji statku powietrznego” (art. 4 ust. 3).

Zasady ścigania domniemanych przestępców są podobne do przepisów konwencji haskiej, a art. 6–8 konwencji montrealskiej stanowią jej wierne odwzorowanie. Chodzi tutaj o kompetencje jurysdykcyjne oraz kwestie związane z ekstradycją. W art. 5 określono przypadki, w których musi być ustanowiona jurysdykcja. Jurysdykcję posiada zatem państwo:

- a) na którego terytorium popełniono przestępstwo,
- b) rejestracji danego statku powietrznego, na którego pokładzie lub przeciwko któremu popełniono przestępstwo,
- c) lądowania statku, na którym zostało popełnione przestępstwo i na którym znajduje się domniemany sprawca,
- d) głównej siedziby lub, w przypadku jej braku, miejsca stałego pobytu osoby, której wydzierżawiono bezzałogowo (*dry lease*) statek powietrzny, na którego pokładzie lub przeciwko któremu popełnione zostało przestępstwo.

W art. 6 opisano procedury zatrzymania sprawców lub domniemanych sprawców przestępstwa. Zatrzymanie to jest obowiązkiem państwa, na którego terytorium on się znajduje. Państwo to musi niezwłocznie przeprowadzić dochodzenie mające na celu ustalenie faktów, a następnie oświadczyć, czy będzie wobec tej osoby (osób) wykonywać swoją jurysdykcję. Jeśli państwo odmówi wydania domniemanego sprawcy (sprawców) przestępstwa, zobowiązane jest do bezwarunkowego przeprowadzenia postępowania karnego zgodnie z własnym, wewnętrznym prawem. Z kolei art. 8 dotyczący ekstradycji jest, jak już wspomniano, powieleniem przepisów z konwencji haskiej.

Należy dodać, że nowością w konwencji montrealskiej jest art. 12, który zobowiązuje państwo mające podstawy, by podejrzewać popełnienie któregośkolwiek z przestępstw, do poinformowania o tym państw, którym wedle jego oceny przysługują uprawnienia wynikające z art. 5¹³.

Sygnatariuszami konwencji montrealskiej jest obecnie 188 państw, natomiast protokół montrealski jest wiążący w stosunku do 176 państw (stan prawny na dzień 30 kwietnia 2025 r.).

¹³ B. Nowak, op. cit., s. 133.

Konwencja pekińska i protokół pekiński z 2010 r.

W 2010 r. państwa członkowskie ICAO postanowiły uchwalić dwa instrumenty, które modyfikowałyby istniejące rozwiązania prawne.

Pojawiły się bowiem nowe zagrożenia bezpieczeństwa, w tym zagrożenia cybernetyczne, związane z rozwojem Internetu i nowoczesnymi technologiami. Państwa postanowiły uzupełnić postanowienia konwencji haskiej i montrealskiej o nowe formy porwań statków powietrznych, w tym za pomocą nowoczesnych środków technologicznych. W wyniku obrad konferencji zorganizowanej w Pekinie (ChRL) w dniach 30 sierpnia do 10 września 2010 r., w ostatnim dniu obrad, 10 września 2010 r., przyjęto protokół uzupełniający do konwencji o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statków powietrznych (do konwencji haskiej) oraz nową konwencję w sprawie zwalczania czynów bezprawnych odnoszących się do międzynarodowego lotnictwa cywilnego zastępującą konwencję montrealską i protokół montrealski w tym zakresie. Zgodnie z art. 22 konwencji pekińskiej oraz art. 23 protokołu pekińskiego wejście w życie tych aktów prawnych nastąpi po uzyskaniu 22 ratyfikacji. Zarówno konwencja, jak i protokół weszły w życie 1 lipca 2018 r., po dokonaniu ostatniej wymaganej prawem ratyfikacji, tj. przez Turcję¹⁴.

Po pierwsze, postanowiono dokonać modyfikacji regulacji prawnych w konwencji haskiej z 1970 r. Od czasu jej przyjęcia upłynęło bowiem 40 lat, a uwarunkowania bezpieczeństwa lotniczego się zmieniły. W protokole wyraźnie przewidziano odpowiedzialność karną dla sprawców przestępstwa, a także odpowiedzialność osób, które świadomie pomagają sprawcy w uniknięciu ścigania lub kary. Zgodnie z przepisami, każda osoba grożąca popełnieniem przestępstwa może zostać pociągnięta do odpowiedzialności karnej, jeżeli okoliczności wskazują, że groźba jest wiarygodna¹⁵. Co więcej, odpowiedzialność karną może ponieść również osoba prawna z zastrzeżeniem, że taka możliwość jest przewidziana przez prawo krajowe¹⁶. Rozszerzone zostały również podstawy jurysdykcji państwa odnośnie do okoliczności, gdy przestępstwo zostało popełnione przez jego obywatela oraz w sytuacji, gdy ofiara przestępstwa jest

¹⁴ Według stanu na maj 2025 r. 53 państwa ratyfikowały lub zatwierdziły zarówno konwencję pekińską, jak i protokół pekiński.

¹⁵ Art. 2 protokołu pekińskiego zmieniający treść art. 1 konwencji haskiej.

¹⁶ Art. 4 protokołu pekińskiego dodający art. 2 bis do konwencji haskiej.

jego obywatelem¹⁷. Doprecyzowano przesłanki ekstradycji. W protokole zawarto klauzulę, zgodnie z którą państwo nie może odmówić ekstradycji przestępcy wyłącznie na tej podstawie, że przestępstwo miałoby charakter polityczny¹⁸. Protokół pekiński jest rezultatem wysiłków społeczności międzynarodowej na rzecz modernizacji ram prawnych dotyczących ochrony lotnictwa. Przyjęte nowe regulacje powinny wzmocnić zdolność państw do zapobiegania popełnianiu przestępstw skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego. Protokół pekiński jako nowoczesny instrument międzynarodowego prawa lotniczego stanowi również odpowiedź na globalną strategię zwalczania terroryzmu z 8 września 2006 r. dotyczącą usprawnienia i modernizacji istniejących międzynarodowych regulacji w zakresie ochrony lotnictwa.

Po drugie, postanowiono zmodyfikować konwencję montrealską wraz z protokołem montrealskim. Również i w tym przypadku przesłanką do nowelizacji przepisów był rozwój nowych technik i technologii. Ponadto pojawiły się nowe zagrożenia, takie jak stosowanie broni biologicznej czy ataki cybernetyczne na systemy nawigacji.

W konwencji pekińskiej dodano nowe kategorie czynów zabronionych. Oprócz tych wymienionych w konwencji montrealskiej z 1971 r. wskazano również na następujące:

- a) użycie statku powietrznego jako broni – wykorzystanie samolotu do zadawania śmierci, ciężkich obrażeń ciała lub poważnych szkód materialnych bądź środowiskowych,
- b) wypuszczenie lub zrzut materiałów biologicznych, chemicznych i nuklearnych – na pokład lub z pokładu statku powietrznego w celu spowodowania śmierci, obrażeń lub szkód,
- c) przewóz lub ułatwianie przewozu na pokładzie statku powietrznego materiałów niebezpiecznych (w tym materiałów radioaktywnych, wybuchowych, ABC), a także materiałów rozszczepialnych, jakiegokolwiek oprogramowania lub technologii w celach bezprawnego ich użycia¹⁹.

¹⁷ Art. 7 protokołu pekińskiego zmieniający treść art. 4 konwencji haskiej.

¹⁸ Art. 12 protokołu pekińskiego dodający art. 8 bis do konwencji haskiej.

¹⁹ Przestępstwem nie jest transport takich materiałów wyłącznie na podstawie uzgodnień między stronami wynikających z następujących porozumień międzynarodowych: traktatu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej, podpisanego w Londynie, Moskwie i Waszyngtonie dnia 1 lipca 1968 r.; konwencji o zakazie opracowywania, produkcji i gromadzenia broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksyn oraz o ich zniszczeniu, podpisanej w Londynie, Moskwie i Waszyngtonie dnia 10 kwietnia 1972 r.; oraz konwencji

Konwencja pekińska rozszerza również jurysdykcję państw stron w odniesieniu do wyżej wymienionych przestępstw. Postępowanie może zatem wszcząć państwo, którego domniemany sprawca jest obywatelem. Ponadto każde państwo może ustanowić swoją jurysdykcję w dwóch dodatkowych przypadkach: gdy przestępstwo zostało popełnione przeciwko obywatelowi tego państwa lub gdy sprawcą jest apatryda, którego zwykle miejsce pobytu znajduje się na terytorium tego państwa.

Konwencja pekińska rozszerza zakres odpowiedzialności karnej, jednoznacznie penalizując tzw. przestępstwa pomocnicze. Są nimi:

- a) groźby popełnienia czynu zabronionego,
- b) usiłowanie,
- c) podżeganie, organizowanie lub kierowanie innymi osobami,
- d) udział w roli współsprawcy,
- e) pomoc sprawcy w uniknięciu odpowiedzialności.

Te typy czynów zostały precyzyjnie usystematyzowane w nowych regulacjach (art. 1 ust. 3 oraz ust. 4 konwencji pekińskiej). Warto zwrócić uwagę, że sama groźba popełnienia czynu zabronionego została bardzo precyzyjnie określona. Przepisy stanowią, że każda osoba, która w sposób wiarygodny grozi popełnieniem jednego z przestępstw przeciwko lotnictwu cywilnemu, odpowiada karne tak, jakby dopuściła się czynu głównego. Penalizowane jest samo podjęcie działań bezpośrednio zmierzających do popełnienia przestępstwa określonego w art. 1 ust. 1, nawet jeśli do jego zakończenia nie doszło. W sposób jednoznaczny penalizowane są planowanie lub koordynowanie działań grupy dokonującej zamachu czy ataku. Szerzej uregulowano pomoc w uniknięciu odpowiedzialności. Odpowiedzialności podlega również każda osoba, która wspiera sprawcę w zacieraniu śladów, ucieczce lub ukryciu dowodów. W konwencji montrealskiej z 1971 r. oraz protokole montrealskim z 1988 r. współnicy czy inspiratorzy pozostawali poza wyraźnym zakresem regulacji, natomiast nowe ramy odpowiedzialności karnej systematyzują tę problematykę.

Podsumowując wprowadzone nowe ramy odpowiedzialności karnej, należy zauważyć, że konwencja pekińska z 2010 r. (art. 24) od momentu jej wejścia w życie, tj. od 2018 r., ma pierwszeństwo w stosowaniu między państwami stronami przed konwencją montrealską z 1971 r. oraz protokołem montrealskim z 1988 r., ale ich nie uchyla. Natomiast protokół pekiński z 2010 r. (art. 19)

o zakazie opracowywania, produkcji, gromadzenia i stosowania broni chemicznej oraz o jej zniszczeniu, podpisanej w Paryżu dnia 13 stycznia 1993 r.

od momentu wejścia w życie, tj. od 2018 r., tworzy jedną całość z konwencją haską z 1970 r. T. Aleksandrowicz zwraca uwagę na sytuację, gdy jedno państwo przystąpią do nowych umów, a inne nie²⁰. Analizując tę kwestię, należy odnieść się do konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów²¹. T. Aleksandrowicz wskazuje, że zgodnie z art. 30 tej konwencji wcześniejszy traktat stosuje się wyłącznie w zakresie zgodnym z późniejszym, a między państwami stronami tylko jednego z nich obowiązuje wspólny traktat²². Podkreśla, że w związku z tym wejście w życie instrumentów pekińskich nie uchyla automatycznie konwencji haskiej ani montrealskiej.

Podsumowanie

Ogólnie ujmując, ochrona lotnictwa w ramach wielostronnego systemu tokijsko-hasko-montrealско-pekińskiego to kompleksowe podejście do zapewnienia bezpieczeństwa na lotniskach oraz w powietrzu, oparte na współpracy międzynarodowej oraz rygorystycznych procedurach kontroli i bezpieczeństwa. Międzynarodowe uregulowania dotyczące ochrony lotnictwa nie są jedynie zawarte we wspomnianych wyżej konwencjach czy protokole. System prawnej ochrony lotnictwa cywilnego na świecie znajduje odzwierciedlenie także w załączniku nr 17 do konwencji chicagowskiej (ochrona lotnictwa). Ponadto w ramach ICAO przyjęto szereg procedur i norm przeciwdziałających i zapobiegających powstaniu zagrożeń dla bezpieczeństwa lotnictwa ujętych w pozostałych załącznikach. Dodatkowo ochronę lotnictwa wzmacniają regulacje załącznika 18 do konwencji chicagowskiej (bezpieczny transport materiałów niebezpiecznych drogą powietrzną) i przepisy Podręcznika Ochrony Lotnictwa Cywilnego (Dokument 8973 ICAO) zawierającego szczegółowe procedury oraz wskazówki dotyczące aspektów ochrony lotnictwa wraz z listą przedmiotów zabronionych, objętych zakazem przewozu na pokładzie statku powietrznego. Przepisy dokumentu 8973 ICAO są zastrzeżone dla opinii publicznej, jednak każdy podmiot zajmujący się ochroną lotnictwa ma dostęp do tych regulacji.

²⁰ T. Aleksandrowicz, *Beijing Convention and Beijing Protocol. Changes in the international and legal model for combatting aviation terrorism*, „Internal Security” 2020, nr 12 (2), s. 185–186.

²¹ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U.1990, nr 74, poz. 439.

²² T. Aleksandrowicz, op. cit.

Wszystkie omówione regulacje prawne mają na celu wspieranie państw w ochronie lotnictwa przed nielegalnymi aktami wymierzonymi w bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego. Ponadto ICAO wspiera również państwa we wdrażaniu ich własnych krajowych programów ochrony lotnictwa cywilnego, wymaganych na podstawie przepisów załącznika 17 do konwencji chicagowskiej. Międzynarodowe regulacje w zakresie ochrony przed terroryzmem lotniczym są bardzo ważne, ponieważ zagrożenia te stanowią realne wyzwanie dla bezpieczeństwa lotniczego.

Przyjęcie konwencji pekińskiej oraz protokołu pekińskiego w 2010 r. stanowi istotny krok naprzód w przeciwdziałaniu wszystkim formom bezprawnych działań przeciwko lotnictwu cywilnemu. Dzięki wyodrębnieniu „przestępstw pomocniczych” czy wprowadzeniu nowych kategorii czynów zabronionych państwa strony uzyskują szerokie możliwości prawne w zakresie ścigania zarówno sprawców głównych ataków, jak i tych, którzy je planują, finansują czy pomagają w uniknięciu kary. Nowe ramy odpowiedzialności karnej w postaci konwencji pekińskiej oraz protokołu pekińskiego z 2010 r. stanowią mocne narzędzie w walce z terroryzmem lotniczym i są dostosowane do współczesnych zagrożeń w lotnictwie cywilnym.

Bibliografia

Literatura

- Aleksandrowicz T., *Beijing Convention and Beijing Protocol. Changes in the international and legal model for combatting aviation terrorism*, „Internal Security” 2020, nr 12 (2). Kuźniar R., *System Narodów Zjednoczonych*, w: E. Halizak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.
- Liedel K., *Zwalczanie terroryzmu lotniczego. Aspekty prawnomiędzynarodowe*, Jurysta, Warszawa 2003.
- Nowak B., *Akty terroryzmu w lotnictwie cywilnym*, „Studia Europejskie” 2003, nr 3.
- Zajac G., *Prawne aspekty bezpieczeństwa przewozów lotniczych i ochrony przed aktami bezprawnej ingerencji w ujęciu międzynarodowym*, „Studia nad Bezpieczeństwem. Security Studies” 2023, nr 1.

Źródła prawa

Konwencja o zapobieganiu i karaniu terroryzmu, przyjęta 16 listopada 1937 r.

Konwencja o utworzeniu Międzynarodowego Trybunału Karnego, przyjęta 16 listopada 1937 r.

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U.1990, nr 74, poz.439.

Źródła internetowe

Callahan M.D., *Terrorism Court* (1937), Max Planck Encyclopedias of International Law, <https://opil.ouplaw.com/search?q=terrorism+court&prd=OPIL&searchBtn=Search> (dostęp: 25.04.2025).