

Mateusz Osiecki

International Legal Aspects of Aerial Terrorism

Rozprawa doktorska przygotowana
w Katedrze Prawa Międzynarodowego
i Stosunków Międzynarodowych
pod kierunkiem prof. Joanny Połatyńskiej

Łódź 2019

Terroryzm jest zjawiskiem, które zdaniem wielu uznać należy za jedno z najpoważniejszych wyzwań, z jakimi mierzy się ludzkość w XXI wieku. Ataki na wielkie metropolie, które rozsiały panikę wśród lokalnych społeczności, spowodowały ogromne zniszczenia, a przede wszystkim, doprowadziły do śmierci setek tysięcy niewinnych osób istotnie wpłynęły na politykę państw świata, a także organizacji międzynarodowych, które dzisiaj angażują znaczące środki w walkę z zagrożeniem terrorystycznym.

Obecnie zagrożenie terrorystyczne dotyka coraz więcej dziedzin naszego życia, jednakże szczególnie narażone nań jest lotnictwo cywilne. Przeprowadzone w ostatnich dekadach zamachy na samoloty cywilne i porty lotnicze na całym świecie stały się impulsem dla społeczności międzynarodowej do wprowadzenia nowych rozwiązań o charakterze prawnym, które zapewniłyby skuteczną ochronę pasażerom przeciwko atakom terrorystycznym. Dzisiaj już takowe przepisy prawne tworzą pokaźny i dość skomplikowany system norm. Moja praca doktorska, co zresztą sugeruje sam jej tytuł, ma na celu dokonać analizy i oceny przepisów o randze międzynarodowej, które w założeniu powinny chronić pasażerów lotniczych przed zamachami terrorystycznymi. Dysertacja stanowi przy tym odpowiedź na obecną w doktrynie głęboką potrzebę opublikowania pracy, która w dokładny i rzetelny sposób opisuje aspekty terroryzmu lotniczego w prawie międzynarodowym. To co wyróżnia moją dysertację to fakt, że odnosi się ona do regulacji, które dopiero niedawno nabrały mocy obowiązującej (w szczególności mowa tu o Konwencji pekińskiej i Protokole pekińskim z 2010 roku), jak również do kwestii, które mogą być istotne z punktu widzenia walki z terroryzmem lotniczym w przyszłości (włączając w to cyber-terroryzm oraz wykorzystanie bezzałogowych statków powietrznych). Jako że w sektorze lotniczym współpraca pomiędzy instytucjami politycznymi oraz reprezentacją nauki jest niezwykle silna, jestem przekonany, że moja praca doktorska w pewien sposób wpłynie na tworzenie nowych przepisów służących ochronie lotnictwa przed terroryzmem.

Główne pytanie badawcze dysertacji jest następujące: „Czy rozwiązania o charakterze prawnym wprowadzone przez państwa świata, które to zobowiązały się chronić swoich obywateli przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi w rzeczywistości stanowią skuteczny środek do walki z terroryzmem lotniczym?”. Innymi słowy, dysertacja ma odpowiedzieć na pytanie, czy społeczność międzynarodowa przyjęła odpowiednie narzędzia prawne, aby wyeliminować problem terroryzmu lotniczego. Odpowiedź na to pytanie jest efektem obszernych badań, których wyniki umieszczono w trzech rozdziałach pracy oraz części konkludującej. Gdy chodzi o stronę metodologiczną, dominuje w dysertacji metoda formalno-dogmatyczna, która służy przede

wszystkim analizie źródeł prawa międzynarodowego i europejskiego. Niemniej, spora część pracy bazuje także na metodzie empirycznej; dotyczy ona analizy kilku wybranych przypadków ataków na lotnictwo cywilne z niedalekiej przeszłości. Natura prowadzonych badań wymagała także stosowania metody prawno-porównawczej, aby ukazać jak poszczególne systemy prawa regulują kwestię ochrony lotnictwa.

Rozdział pierwszy ma za zadanie przedstawić terroryzm jako zjawisko prawne. W pierwszej jego części nakreślono ewolucję ruchów terrorystycznych na świecie, ze szczególnym uwzględnieniem islamskich grup ekstremistycznych. Najistotniejszy jest jednak kolejny podrozdział, w którym konstruuje autorską definicję terroryzmu. Stworzenie takowej definicji jest niezwykle istotne z perspektywy wojny z terrorem, gdyż ma ona obecnie już zasięg globalny, a zatem partycypuje w niej znacząca większość państw świata. Aby mogły one prowadzić jednolitą politykę w walce z terroryzmem, niezbędne jest zaakceptowanie przezeń jednej określonej definicji. Stanowisko zajęte w tymże podrozdziale służy jako podstawa do dalszych rozważań o terroryzmie na kartach dysertacji.

Następny podrozdział to z kolei przegląd form ataków na lotnictwo cywilne (a więc takich czynów, jak uprowadzenie samolotu, zestrzelenie, zbombardowanie lotniska itd.). Głównym celem tego fragmentu pracy jest wskazanie, jakie przesłanki muszą spełnić określone zachowania, aby mogły być uznane za przestępstwa (terrorystyczne). Warto wskazać, że przegląd ten zawiera także opis ataków, które mogą stanowić zagrożenie dla lotnictwa w przyszłości (jak cyberataki, czy też użycie broni biologicznej, nuklearnej i chemicznej). Kolejny podrozdział to analiza zagadnienia jakim jest użycie siły w kontekście terrorystycznym. Wiąże się ona ze stanowiskiem Rady Bezpieczeństwa ONZ, które zostało przezeń przyjęte w rezolucjach nr 1368 i 1373 w odpowiedzi na zamachy na World Trade Centre 11 września 2001 r. Stanowisko to zmieniło całkowicie postrzeganie ataków terrorystycznych, które od tamtego tragicznego momentu uznano za autoryzujące podjęcie przez państwa działań w samoobronie zgodnie z art. 51 Karty NZ. Analiza ta została także wzbogacona o ukazanie kontekstu lotniczego. Innymi słowy, wskazałem weń jak koncepcja podjęcia samoobrony w odpowiedzi na atak terrorystyczny wiąże się z popełnieniem czynu przeciwko lotnictwu cywilnemu. Podobna analiza obecna jest w podrozdziale następnym opisującym pojęcie terroryzmu państwowego, tj. ogółu czynów terrorystycznych popełnionych przez państwo wobec innego państwa albo jego obywateli, lub szeroko zakrojonych aktów okrucieństwa popełnionych przez państwo wobec swoich obywateli. I tu podobnie jak poprzednio, przedstawiłem naturę problemu, a następnie jego kontekst lotniczy. Pierwszy rozdział zamykają rozważania o przyszłości terroryzmu, a w szczególności o atakach na bezzałogowe statki powietrzne oraz z wykorzystaniem tychże.

Główną rolą pierwszego rozdziału jest więc zapoznanie czytelników z pewnymi generalnymi cechami terroryzmu i wyjaśnienie, jak jego poszczególne aspekty (użycie siły, udział państw w zamachach itd.) odnoszą się do lotnictwa cywilnego. Z tego względu ma on charakter ściśle teoretyczny.

Rozdział drugi, najdłuższy, jest obszernym studium nad regulacjami przyjętymi przez wybrane organizacje międzynarodowe, których to celem jest wyeliminowanie zagrożenia terrorystycznego w lotnictwie. Organizacje uwzględnione w rozdziale to: Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO), Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) oraz Unia Europejska (UE).

Dyskusja nad przepisami przyjętymi pod auspicjami ICAO koncentruje się na traktatach tworzących tzw. system tokijsko-hasko-montrealsko-pekiński. Jest to zbiór konwencji międzynarodowych opartych o zasadę *aut dedere aut iudicare* stanowiącej o obowiązku państwa-strony osądzenia lub wydania sprawcy przestępstwa terrorystycznego innemu państwu. W pierwszej części rozdziału omówione zostały pewne kwestie wspólne dla wszystkich konwencji, takie jak reżim jurysdykcyjny czy wyłączość stosowania przepisów do statków powietrznych niepaństwowych.

Kolejne podrozdziały są poświęcone analizie tych elementów, które wyróżniają każdą z konwencji. W pierwszej kolejności opisałem Konwencję tokijską z 1963 r., którą to stosuje się do przestępstw i innych aktów, które choć nie są kryminalizowane w prawie wewnętrznym, to jednak mogą narazić bezpieczeństwo statku powietrznego. Wskazałem przy tym na kluczową słabość konwencji, na którą zresztą zwraca uwagę bardzo wielu autorów, a mianowicie brak kryminalizacji *expressis verbis* czynów dokonanych przeciwko lotnictwu cywilnemu. Zamiast tego, w konwencji zawarte są przepisy odnoszące się do takich kwestii jak prawa i obowiązki państw, których atak dotyczy, a także uprawnienia dowódcy statku powietrznego. Postanowienia konwencji poddano krytycznej analizie w komentarzu na końcu podrozdziału.

Następny podrozdział poświęcono Konwencji Haskiej z 1970 r. oraz Konwencji Montrealskiej z 1971 r., które to odpowiednio regulują kwestie odpowiedzialności za uprowadzenie samolotu oraz inne czyny uderzające w bezpieczeństwo awiacji. Chociaż oba akty w pewien sposób wypełniają lukę pozostawioną po Konwencji tokijskiej (brak wspomnianej kryminalizacji czynów), to jednak nadal nie zapewniają one zadowalającego poziomu ochrony, chociażby z tego względu, że nie nakładają na państwa-strony obowiązku osądzenia sprawcy ataku. Podobnie jak w podrozdziale poprzednim, także i w tym ujęto rozwiązania obecne w konwencjach w krytycznym komentarzu.

Zająłem się następnie przedstawieniem mechanizmów ochronnych wprowadzonych przez

Protokół montrealski z 1988 r. Protokół ten jedynie nieznacznie wzbogaca reżim ustanowiony przez Konwencję montrealską, dodając do jej treści postanowienia o kryminalizowaniu czynów dokonanych w obszarze portów lotniczych. Z tego względu jest on dość krótki i ogranicza się jedynie do komentarza wspomnianych zmian.

Najszersza analiza w tym rozdziale dotyczy pewnego *novum* w palecie aktów chroniących lotnictwo cywilne, a mianowicie Konwencji pekińskiej i Protokołu pekińskiego z 2010 r. Przedstawiłem je w swojej pracy jako innowacyjną odpowiedź na zagrożenia, jakie niesie ze sobą terroryzm lotniczy w XXI wieku. W podrozdziale omówiono typy czynów objętych kryminalizacją w obu traktatach, mechanizmy jurysdykcji i ekstradycji i inne odnośne kwestie. Podobnie jak w poprzednich podrozdziałach, tak i w tym zawarłem krytyczny komentarz dot. przepisów konwencji i protokołu. Chociaż wskazałem, że i te akty nie naprawiają błędu pozostawionego przez Konwencję haską i montrealską, tj. brak obowiązku osądzenia sprawcy, to jednak bardzo pozytywnie oceniłem je jako narzędzia walki z terroryzmem lotniczym doby współczesnej, głównie ze względu na szeroką kryminalizację czynów, a także usunięcie z listy przestępstw o charakterze politycznym właśnie ataków na lotnictwo cywilne co w dalszej kolejności korzystnie wpływa na efektywność ekstradycji.

Ostatnim relewantnym dokumentem przygotowanym na forum ICAO jest Protokół montrealski z 2014 r., który to ma na celu zastąpić w przyszłości Konwencję tokijską. Pragnę tu zaznaczyć, że nie jest on bezpośrednio związany z terroryzmem lotniczym, a jedynie z kwestiami bezpieczeństwa związanymi z zachowaniem pasażerów krnąbrnych (tzw. *unruly passengers*). W podrozdziale analizowana jest rola lotniczych oficerów ochrony (tzw. *sky marshals*) wprowadzona właśnie Protokołem montrealskim oraz pozostałe przepisy wzbogacające ustanowiony reżim Konwencji tokijskiej.

Kolejna część rozdziału drugiego to przegląd rezolucji zorientowanych na ochronę lotnictwa cywilnego przed atakami terroryzmu przyjętych przez dwa organy ONZ: Zgromadzenie Ogólne oraz Radę Bezpieczeństwa, podzielony na dwa odnośne podrozdziały. Każdy z nich zaś dzieli się na krótsze sekcje, w których przedstawiono rezolucje przyjęte w danym okresie. W przypadku Zgromadzenia Ogólnego należy tu nadmienić, że narracja tego organu w stosunku do terroryzmu zmieniła się zasadniczo w roku 2001. Przed brutalnymi atakami na WTC, terroryści byli postrzegani raczej jako ci, którzy cierpią z powodu opresyjnych reżimów nieprzestrzegających praw człowieka. Innymi słowy, to sami terroryści uznawani byli za ofiary globalnych konfliktów. Ale na przełomie wieków XX i XXI, zwłaszcza pod wpływem wspomnianych zamachów z 11 września, podejście uległo zasadniczej zmianie: Zgromadzenie Ogólne zaczęło wskazywać, że zadaniem państw jest walka z każdą formą terroryzmu wszelkimi dostępnymi środkami, a także podkreślało

konieczność związania się państw konwencjami systemu tokijsko-hasko-montrealsko-pekińskiego. W podrozdziale prześledzono „ewolucję” stanowiska Zgromadzenia Ogólnego wraz z konstruktywnym komentarzem.

Gdy idzie o Radę Bezpieczeństwa, to organ ten także przeszedł ewolucję względem podejścia do terroryzmu lotniczego. Przez pewien czas po powstaniu, Rada Bezpieczeństwa w ogóle niechętnie używała określenia „terrorystyczne” w stosunku do zamachów i raczej pozostawiała kwestię walki z terroryzmem do samodzielnego rozwiązania przez państwa członkowskie ONZ. Ale po zamachu bombowym nad Lockerbie w 1988 r. organ zaczął aktywnie wspierać państwa w globalnej walce z terroryzmem i to do tego stopnia, że nawet skłonne było nazywać ataki terrorystyczne zagrożeniami dla suwerenności. Jednakże prawdziwy przełom nastąpił dopiero po 11 września 2001 r., kiedy to Rada dokonała reinterpretacji pojęcia samoobrony, uprawniając tym samym państwa do uciekania się doń w odpowiedzi na zamach terrorystyczny (o czym mowa wyżej). Dysertacja omawia bliżej wpływ rezolucji Rady Bezpieczeństwa na rozwój prawa chroniącego pasażerów lotniczych przed zamachami oraz na jego obecny kształt.

I wreszcie, ostatni podrozdział skupia się na rozwiązaniach prawnych wobec terroryzmu lotniczego przyjętych przez Unię Europejską. Tutaj najistotniejszym elementem systemu prawa jest Rozporządzenie nr 300/2008, którego głównym celem jest prewencja. Wprowadza ono bowiem zakaz przewozu materiałów niebezpiecznych drogą lotniczą i w tym zakresie ustanawia także szereg prawideł w zakresie bezpieczeństwa lotniczego, które dzisiaj wydają się absolutnie oczywiste (takie jak prześwietlanie bagażu podręcznego przed wejściem na pokład samolotu). Z drugiej strony akt ten posługuje się często dość niejednoznaczną terminologią, a także zakłada stosowanie się do standardów, które mogą być trudne do przyjęcia przez mniej rozwinięte państwa członkowskie UE. Niemniej jednak dobre wyniki bezpieczeństwa w zakresie przewozów lotniczych w Europie zdają się potwierdzać skuteczność Rozporządzenia.

Kolejnym aktem poddanym analizie jest Rozporządzenie 272/2009 ustanawiające normy dot. sposobów prześwietlania osób i bagażu w portach lotniczych. Główną rolą tegoż Rozporządzenia jest określenie, do jakiego stopnia służby lotniskowe mogą ingerować w wolność osobistą pasażerów dla zapewnienia bezpiecznego transportu.

W następnej sekcji opisana została kontrowersyjna Dyrektywa 2016/681 zwana „Dyrektywą PNR” mająca na celu prewencję, wykrywanie i ściganie przestępstw terrorystycznych i poważnej przestępczości przy wykorzystaniu danych dotyczących przelotu pasażera (tzw. danych PNR) wkodowanych w bilety lotnicze. W dysertacji zwróciłem szczególną uwagę na mechanizm przekazywania danych PNR rządowi państw członkowskich przez sprzedawców biletów w celu wykrycia osób podejrzanych o dokonanie zamachów terrorystycznych podróżujących drogą

lotniczą, jak również potencjalnej kolizji przepisów Dyrektywy PNR z prawem do prywatności.

Ostatnia sekcja w podrozdziale o prawie UE to dyskusja nad przepisami Dyrektywy 2017/541, która obecnie stanowi podstawowe narzędzie do walki z terroryzmem (także lotniczym) na terytorium państw członkowskich. Dokument w pewien sposób wzoruje się na rozwiązaniach systemu tokijsko-hasko-montrealsko-pekińskiego chociażby względem kryminalizacji szerokiego spektrum czynów, a także systemu jurysdykcji. Jednakże, Dyrektywa zapewnia w istocie o tyle lepszą ochronę, że stanowi część *acquis communautaire* wiążącego państwa członkowskie, a więc jej obowiązywanie nie jest uzależnione od woli samych państw.

Ostatni rozdział to studium przypadku, w którym na warsztat wziąłem cztery zdarzenia lotnicze z niedalekiej przeszłości. Studium to oparte jest o rozważania teoretyczne przeprowadzone w dwóch pierwszych rozdziałach. Omówiono następujące przypadki: wysadzenie lotu Metrojet nr 9268, zestrzelenie Malaysia Airlines nr 17 nad Ukrainą, ataki na port lotniczy w Brukseli w marcu 2016 r. oraz porwanie samolotu Air France nr 8969. W każdym z opisów wydarzeń poczyniona jest analiza znanych faktów o zamachu oraz przebiegu śledztwa, a także wyjaśnienie kontekstu terrorystycznego. Jednakże, ze względu na to iż każdy z przypadków jest inną formą ataku, to i odmienne przepisy prawne podlegają ocenie w każdym z nich. Jako że tragedia lotu Metrojet 9268 jest jaskrawym przypadkiem zniszczenia samolotu często uznawanym także za zaplanowany atak na państwo, w opisie wydarzenia skupiłem się na przepisach Konwencji montrealskiej i pekińskiej, a także kwestiach samoobrony podjętej przez państwo w odpowiedzi na atak terrorystyczny. Z kolei w przypadku Malaysia Airlines 17 omawiane są zagadnienia przypisania ataku podmiotowi państwowemu, jak również przepisy wspomnianych wyżej konwencji. Gdy zaś chodzi o zamachy na port lotniczy w Brukseli, skupiłem się na odnośnych przepisach Unii Europejskiej. I wreszcie, przy opisie zdarzenia Air France 8969 odwołałem się do niemal wszystkich traktatów systemu tokijsko-hasko-montrealsko-pekińskiego, a to z tego względu, że czyn stanowił zarówno próbę porwania, jak i użycia statku powietrznego jako broni.

W końcowych wnioskach swojej dysertacji zawarłem odpowiedź na główne pytanie badawcze i mogę to przyznać, że odpowiedź ta ma dość optymistyczny wydźwięk. W rzeczy samej społeczność międzynarodowa podjęła racjonalne i odpowiednie kroki (przynajmniej w sferze prawnej), aby uchronić nas, pasażerów lotniczych, przed atakami terrorystycznymi. Szczególnie docenić trzeba w tym obszarze działania wykonane przez organizacje międzynarodowe po 11 września 2001 r. System norm o ochronie lotnictwa cywilnego jest o wiele lepiej zbudowany i dobrze oddaje realia walki z terroryzmem, zwłaszcza w porównaniu do tego, który funkcjonował jeszcze kilka dekad temu. Tym niemniej nadal istniejącą, dość poważną przeszkodą w stworzeniu jednego uniwersalnego i powszechnie akceptowanego systemu norm są partykularne interesy

niektórych państw. Dopiero wspólne podejście całej społeczności międzynarodowej i konsekwentne ulepszanie tworzonych przepisów uwolni lotnictwo cywilne od zagrożenia terrorystycznego.

11 X 2013
