

II. SPOŁECZNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA

OCHRONA LOTNICTWA CYWILNEGO JAKO ELEMENT BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Paweł Moniak

Streszczenie. Ochrona lotnictwa cywilnego nie jest zagadnieniem powszechnie omawianym na konferencjach czy sympozjach z zakresu bezpieczeństwa państwa. To temat poruszany jedynie w ramach branżowych wydarzeń dotyczących lotnictwa cywilnego. Ma ona jednak zasadnicze znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa ogółu obywateli i jest kluczowa dla bezpieczeństwa państwa. Dzięki odpowiedniej ochronie lotnictwa cywilnego w wyraźny sposób redukuje się istniejące zagrożenie terrorystyczne czy takie zagrożenia jak przestępczość zorganizowana, rozprzestrzenianie chorób zakaźnych, handel ludźmi, a nawet nadużycia finansowe. Ochrona lotnictwa cywilnego jest szczegółowo uregulowana w przepisach prawnych, zarówno międzynarodowych jak i krajowych. Jest również udokumentowana w ramach Unii Europejskiej. W Polsce jednak nie wspomina się o niej w strategicznych dokumentach z zakresu bezpieczeństwa państwa, tak jak ma to miejsce w innych państwach. Taka sytuacja, jakkolwiek na dzień dzisiejszy wydaje się być akceptowalna, w przyszłości, ze względu na dynamiczny rozwój transportu lotniczego, powinna zostać zmieniona.

Podczas swojego wystąpienia na jednej z branżowych konferencji w dziedzinie lotnictwa cywilnego, w listopadzie 2010 r., lord Marshall, były dyrektor zarządzający British Airways, stwierdził, że istotnie smutne jest, iż w ostatnich kilku dekadach terroryzm, wojny oraz rozmaite plagi spowodowały takie spustoszenie. Jednocześnie inne zagadnienia, jak wysokie ceny paliw czy ogólnoswiatowy kryzys ekonomiczny, są nieustająco obecne na ustach wszystkich. Jednak zdaniem lorda Marshalla są trzy najistotniejsze kwestie, które w ostatnich dekadach stały się podstawowe dla branży transportu lotniczego: ochrona, ochrona i ochrona¹.

Dla przeciętnego czytelnika niezwiązanego w żaden sposób z branżą lotniczą pojęcie ochrona lotnictwa cywilnego może być niezrozumiałe, dlatego konieczne jest od razu na wstępie jego wyjaśnienie. Otóż w terminologii prawa lotniczego stosuje się następujące rozróżnienie: bezpieczeństwo lotnictwa – *aviation safety* oraz ochrona lotnictwa – *aviation security*. Oba terminy w istocie służą zapewnieniu bezpieczeństwa pasażerom korzystającym z transportu lotniczego, jednak *safety* dotyczy m.in. świadectw zdatności maszyn do lotu, posiadania odpowiednich certyfikatów i licencji przez te maszyny, części,

¹ Wystąpienie byłego dyrektora zarządzającego British Airways podczas konferencji z okazji 25-lecia Airline Business. Jest ono dostępne pod adresem: <http://www.flightglobal.com/news/articles/ab25-former-british-airways-chairman-and-ceo-lord-349756/>.

urządzenia czy nawet załogi; natomiast *security* odnosi się do zagrożeń płynących niejako z zewnątrz i dotyczy m.in. zapewnienia bezpieczeństwa przed bezprawnymi ingerencjami, bezprawnymi atakami na statki powietrzne, aktami przemocy wobec osób i mienia znajdującymi się w transporcie lotniczym. W niniejszym tekście mowa jest o bezpieczeństwie w rozumieniu *security*, a więc *de facto* o ochronie lotnictwa.

Dlaczego ochrona lotnictwa cywilnego jest istotna?

Temat ochrony lotnictwa cywilnego na pierwszy rzut oka zdaje się marginalny i „zaściankowy”. Nie wywołuje większych emocji, jak na przykład temat bezpieczeństwa energetycznego, a dla niektórych czytelników pozostaje zapewne abstrakcyjny. Zapewnienie bezpieczeństwa w transporcie lotniczym ma jednak olbrzymie znaczenie, nie tylko dla pasażerów korzystających z tego transportu, lecz także dla osób zdawałoby się postronnych. Tragicznym potwierdzeniem tej tezy były wydarzenia 11 września. Można powtórzyć za profesorem Arnoldem I. Barnettem, że gdyby poziom ochrony lotnictwa był wystarczający w 2001 r., nie doszłoby do tych wydarzeń. Być może nawet nie doszłoby do wojen w Afganistanie i Iraku². Ciągłe zagrożenie bezpieczeństwa pasażerów i podmiotów operujących w branży transportu lotniczego, przy uwzględnieniu jego skali i możliwych konsekwencji jego zakłóceń dla ogółu społeczności, stawia ochronę lotnictwa na liście priorytetowych zagadnień w dziedzinie bezpieczeństwa.

Zagrożenie dla bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego płynie głównie ze strony organizacji terrorystycznych, które, najpewniej ze względu na medialny wydźwięk, wzięły sobie za cel swoich ataków statki powietrzne. Pierwsze akty terrorystyczne w transporcie powietrznym miały miejsce już w latach 30. ubiegłego wieku, jednak zagadnienie ochrony lotnictwa nabrało istotnego znaczenia dopiero w latach 60.³ Ataki terrorystyczne na statki powietrzne były i są nadal doskonałą metodą nagłośnienia postulatów, żądań i idei konkretnych organizacji terrorystycznych. To od porwania samolotu 22 lipca 1968 roku datuje się nowoczesny międzynarodowy terroryzm. Tego dnia aktywiści związani z Organizacją Wyzwolenia Palestyny dokonali nielegalnego przejęcia rejsowego samolotu izraelskich linii El Al i postawili polityczne żądanie wymiany pasażerów-zakładników na uwięzionych w izraelskich więzieniach aktywistów palestyńskich. Atak na samolot El Al był pierwszym atakiem stanowiącym zarazem wyraźną deklarację polityczną⁴.

² Prof. A.I. Barnett wygłosił taką opinię podczas wykładu zatytułowanego *Airline Security: Where Are We?*, który został wygłoszony 5 czerwca 2004 r. w Massachusetts Institute of Technology. Zapis wideo tego wystąpienia jest dostępny na stronie internetowej: <http://mitworld.mit.edu>.

³ Por. B. Nowak, *Akty terroryzmu w lotnictwie cywilnym a tokijsko-hasko-montrealski system międzynarodowego lotniczego prawa karnego*, „Studia Europejskie” 3/2003, s. 115.

⁴ B. Hoffman, *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 1999, s. 64.

Cała historia ochrony lotnictwa cywilnego jest znaczone tragicznymi wydarzeniami będącymi konsekwencją terrorystycznej działalności. Wspomniane porwanie samolotu El Al, dziesiątki innych porwań i ataków w latach 60. i 70., czy eksplozja bomby podłożonej w samolocie linii Pan Am w 1988 r. nad szkockim miastem Lockerbie, która pochłonęła życie 259 osób na pokładzie i 11 mieszkańców miasta, na które spadły szczątki samolotu, to przykłady takich wydarzeń⁵. Mimo zmieniającej się sytuacji międzynarodowej, zakończenia zimnej wojny i śmierci dyktatorów odpowiedzialnych za zamachy, zagrożenie dla funkcjonowania lotnictwa cywilnego nie maleje, a jedynie ulega ciągłej transformacji. Wydarzenia z 11 września 2001 r. pokazały, jak tragiczne konsekwencje mogą mieć zaniedbania w systemie ochrony lotnictwa. Ma to tym większe znaczenie, jeżeli weźmie się pod uwagę ciągły rozwój i wzrost liczby pasażerów korzystających z transportu lotniczego. Od czasu zamachów 11 września, w których zginęło łącznie blisko 3 tysiące osób, ochrona lotnictwa cywilnego nabrała szczególnego znaczenia i w świecie lotniczym jest traktowana priorytetowo. Okazało się również, że ma ona szczególne znaczenie w całym systemie bezpieczeństwa.

Od czasu tragicznych wydarzeń w Stanach Zjednoczonych w 2001 r. państwa i organizacje międzynarodowe dynamiczniej podejmują działania w celu uszczelniania systemów ochrony lotnictwa cywilnego i rozbudowują te systemy niemal po każdym incydencie stanowiącym zagrożenie dla lotnictwa. Tak było po próbie zamachu „shoe bombera” w grudniu 2001 r., wysadzeniu dwóch samolotów rosyjskich w sierpniu 2004 r., wykryciu spisku 25 podejrzanych, zmierzających do jednoczesnego wysadzenia kilku samolotów lecących z Wielkiej Brytanii do USA w sierpniu 2006 r., czy wykryciu bomb w elementach drukarek komputerowych transportowanych z Jemenu do Chicago w październiku 2010 r.⁶ Doświadczenie z 2001 r. skłoniło decydentów politycznych do przywiązywania szczególnej wagi do systemów ochrony w lotnictwie cywilnym i ciągłego ich udoskonalania. Od tego czasu stało się ponadto jasne, że obok oczywistego zagrożenia obywateli, przejęcie i użycie statku powietrznego w celu innym niż przewóz generuje również znaczne koszty ekonomiczne. Spada liczba przewożonych pasażerów, maleją przychody i zyski przewoźników i jednocześnie innych podmiotów działających w branży lotniczej oraz powiązanych z nią, jak na przykład podmiotów branży turystycznej. Obok tych kosztów, związanych ze spadkiem natężenia ruchu, ponoszone są również koszty samych zamachów.

Zatem, aby zapobiegać ofiarom w ludziach, a być może nawet konfliktom zbrojnym, aby powstrzymać olbrzymie, choć często niemożliwe do dokładnego

⁵ Ibidem, s. 16.

⁶ Więcej informacji na ten temat zawiera raport Międzynarodowego Zrzeszenia Przewoźników Powietrznych IATA: *The Impact of September 11 2001 on Aviation*. Publikacja jest dostępna na stronie internetowej: www.iata.org.

oszacowania, koszty społeczne i ekonomiczne, oraz aby umożliwić trwałe i niezakłócony rozwój transportu lotniczego, konieczne jest odpowiednie jego zabezpieczenie. Transport lotniczy umożliwia kontakty międzyludzkie w skali globalnej, ułatwia rozwój ekonomiczny w skali globalnej i – mówiąc wprost – zbliża ludzi. Dlatego bardzo istotne jest jego stabilne i bezpieczne funkcjonowanie. Istotna i konieczna jest jego odpowiednia ochrona, która umożliwi maksymalne zredukowanie zagrożenia terrorystycznego, a także innych zagrożeń płynących z działalności zorganizowanych grup przestępczych, oraz podniesie ogólny poziom bezpieczeństwa obywateli.

Miejsce ochrony lotnictwa cywilnego w systemie prawnym

Ochrona lotnictwa cywilnego jest definiowana przez Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego ICAO jako zabezpieczenie lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji. Owo zabezpieczenie jest osiągnięte przez kombinację odpowiednich środków oraz zasobów materialnych i ludzkich⁷. Doprecyzowując nieco tę definicję, można powiedzieć, że celem ochrony lotnictwa cywilnego jest przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa pasażerów, ładunków, personelu naziemnego i ogółu społeczności, a także niezakłóconego funkcjonowania statków powietrznych, instalacji i systemów naziemnych służących lotnictwu cywilnemu przed aktami bezprawnej ingerencji popełnianymi na ziemi lub w powietrzu. Z kolei jako akty bezprawnej ingerencji wymienia się: bezprawne przejęcie statku powietrznego, zniszczenie statku powietrznego na ziemi lub w trakcie użytkowania, wzięcie zakładników na pokładzie statku powietrznego lub na lotniskach, wtargnięcie siłą na pokład statku powietrznego, na teren portu lotniczego lub na teren obiektu lotniczego, wniesienie na pokład statku powietrznego lub na teren portu lotniczego broni, niebezpiecznego urządzenia lub materiału służącego do celów przestępczych, użycie statku powietrznego podczas jego działania w celu spowodowania śmierci, poważnych obrażeń ciała lub poważnych uszkodzeń mienia lub środowiska, przekazanie nieprawdziwej informacji mającej na celu narażenie na niebezpieczeństwo statku powietrznego w trakcie lotu lub na ziemi, a także pasażerów, załogi, personelu naziemnego lub ogółu społeczeństwa na terenie portu lotniczego lub obiektu lotnictwa cywilnego⁸.

Definicja ochrony lotnictwa cywilnego wypracowana została w ramach ICAO po przyjęciu przez Zgromadzenie Ogólne tej organizacji Rezolucji A17-10 i A18-10 w latach 70. ubiegłego wieku. Wówczas to, a ściślej w 1975 r., miało miejsce pierwsze wydanie Załącznika 17 do Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym

⁷ Por. Annex 17 to the Convention on International Civil Aviation, *Security. Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*, Eight Edition, April 2006, ICAO, s. 1-2.

⁸ Ibidem, s. 1.

podpisanej w Chicago 7 grudnia 1944 r. Sama Konwencja Chicagowska nie zawierała zapisów na temat ochrony, ponieważ w latach 40. ubiegłego wieku, kiedy powstawała ICAO – wyspecjalizowana organizacja ONZ – nie było konieczności zapobiegania zagrożeniom terrorystycznym w lotnictwie cywilnym. Cywilny transport lotniczy był wówczas na zupełnie innym poziomie rozwoju. Jednak od czasu pierwszego wydania Załącznika 17 do Konwencji Chicagowskiej ICAO nieustannie pracuje nad zagadnieniem ochrony lotnictwa i nad jego odpowiednim uregulowaniem prawnym. Należy tutaj zaznaczyć, że obok podejmowanych rezolucji w ramach ICAO oraz przyjmowanych standardów, norm i zalecanych metod postępowania państw członkowskich tej organizacji, których jest aktualnie 191, pod auspicjami organizacji zawarto również szereg konwencji międzynarodowych z zakresu lotniczego prawa karnego, które regulują kwestie związane z zagadnieniem ochrony lotnictwa⁹. Zawarte pod auspicjami ICAO konwencje skupiają się jednak na ściganiu i karaniu sprawców przestępstw, które już zostały popełnione, lub odnoszą się do działań związanych z popełnianiem przestępstw, ale już w momencie zaistnienia sytuacji kryzysowej. Dla zapewnienia właściwej ochrony lotnictwa cywilnego istotniejsze są działania zapobiegające powstawaniu sytuacji kryzysowych na pokładach statków powietrznych lub na terenie portów lotniczych, chociażby z uwagi na fakt, że takie sytuacje kryzysowe, biorąc pod uwagę naturę transportu lotniczego, mogą mieć skutki śmiertelne. Dlatego też priorytetowo traktuje się „miękkie” regulacje i zalecenia wypracowywane w ramach Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego.

Załącznik 17 do Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym, noszący tytuł: *Ochrona. Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji*, zawiera definicje podstawowych pojęć z obszaru ochrony lotnictwa cywilnego i zobowiązuje państwa członkowskie ICAO do stworzenia i implementacji regulacji, praktyk i procedur zabezpieczających lotnictwo cywilne przed aktami bezprawnej ingerencji. Wspomniane regulacje, praktyki i procedury mają uwzględnić bezpieczeństwo, regularność i efektywność wykonywanych lotów.

⁹ Chodzi o następujące akty prawne: *Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych*, sporządzona w Tokio dnia 14 września 1963 r.; *Konwencja o zwalczaniu bezprawnej zawładnięcia statkami powietrznymi*, sporządzona w Hadze 16 grudnia 1970 r.; *Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego*, sporządzona w Montrealu 23 września 1971 r.; *Konwencja w sprawie znakowania plastycznych materiałów wybuchowych w celu ich wykrywania*, podpisana w Montrealu dnia 1 marca 1991 r. Wymienione konwencje są instrumentami prawa międzynarodowego publicznego i przestrzeganie ich zapisów jest niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania globalnego systemu ochrony lotnictwa. Niniejsze konwencje są jednakże przyjęte przez państwa członkowskie ICAO, które podejmują wymienione w nich zobowiązania. Zawierają one dość ogólne sformułowania, które nie zapobiegają same w sobie aktom bezprawnej ingerencji. Do zapobiegania takim aktom potrzebne są konkretne, szczegółowe działania podejmowane w ramach państw, głównie w portach lotniczych.

Innymi słowy mają uwzględniać sprawne funkcjonowanie transportu lotniczego. Oczywiście jest, że źle pojęta i źle zorganizowana ochrona lotnictwa może prowadzić do paraliżu świadczenia usług transportu lotniczego. Załącznik 17 zawiera ponadto szereg zapisów odnoszących się do organizacji ochrony w państwach członkowskich poprzez m.in. wyznaczenie odpowiedniej władzy definiującej zadania i koordynującej działania w obszarze ochrony na terenie państwa, narzucenie obowiązku sporządzenia państwowego planu ochrony lotnictwa i zobowiązanie zarządzających portami lotniczymi i operatorów statków powietrznych do tworzenia własnych programów ochrony. Dodatkowo załącznik 17 określa zapobiegawcze środki ochrony, które są stosowane w odniesieniu do kontroli dostępu do stref operacyjnych lotnisk, do statków powietrznych, pasażerów i ich bagażu kabinowego, jak również bagażu nadawanego, oraz odnośnie do przewożonych ładunków, poczty czy specjalnych kategorii pasażerów¹⁰.

Dla osób bezpośrednio zaangażowanych w organizację ochrony lotnictwa cywilnego na terenie państwa sekretariat Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego opracował specjalny podręcznik na temat zapewnienia ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji¹¹. Jakkolwiek dystrybucja treści tego podręcznika jest ograniczona, można zaznaczyć, że zawiera on szczegółowe definicje, określa dokładne cele ochrony i poszczególnych jej elementów w ramach krytycznej infrastruktury lotnictwa cywilnego oraz wyczerpujący opis organizacji ochrony lotnictwa w ramach państwa, od kwestii strategiczno-politycznych i współpracy międzynarodowej, aż do kwestii proponowanych zapisów szczegółowych programów ochrony podmiotów działających w branży lotniczej. Manual zawiera również skrupulatny opis środków prewencyjnych w obszarze ochrony, dotyczących funkcjonowania lotnisk, kontroli pasażerów i bagażu zarówno kabinowego, jak i nadawanego, kontroli statków powietrznych i podmiotów działających na rzecz transportu lotniczego, na przykład firm cateringowych.

Po wydarzeniach 11 września 2001 r. ICAO powołała do życia specjalny uniwersalny program audytu ochrony lotnictwa cywilnego, który skupia się na promowaniu ochrony w skali globalnej poprzez identyfikację niedostatków systemów ochrony w poszczególnych państwach i dostarczanie tym państwom konkretnych rekomendacji w celu usunięcia wspomnianych niedostatków. Przeprowadzane przez ekspertów ICAO i państw członkowskich organizacji audyty wspierają dostosowanie systemów ochrony lotnictwa w poszczególnych krajach do standardów przyjętych w ramach organizacji. Pomagają jednocześnie racjonalizować procedury i procesy obowiązujące w konkretnych państwach w celu uczynienia ich bardziej

¹⁰ Por. Annex 17 to the Convention on International Civil Aviation, *Security. Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*, Eight Edition, April 2006, ICAO.

¹¹ *Manuel de sûreté pour la protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite*, Sixième édition – 2002, Doc 8973.

efektywnymi. Audyty niewątpliwie prowadzą do poprawy jakości ochrony lotnictwa w poszczególnych państwach, podwyższenia standardów ochrony i lepszego funkcjonowania podmiotów zaangażowanych w zapewnienie ochrony lotnictwa. Tym samym przyczyniają się do globalnego wzrostu bezpieczeństwa pasażerów i podmiotów funkcjonujących w obszarze transportu lotniczego oraz podniesienia poziomu ogólnego bezpieczeństwa obywateli¹².

Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego tworzy międzynarodowe, ogólnosiwiatowe rozwiązania i określa odpowiednie rozwiązania w rozmaitych obszarach funkcjonowania transportu lotniczego. Sam cywilny transport lotniczy jest ze swej natury międzynarodowy, zatem przyjmowanie odpowiednich rozwiązań w ramach globalnej organizacji zrzeszającej niemal wszystkie państwa świata jest *par excellence* uzasadniony. Jednak fakt globalnego zasięgu ICAO jest jednocześnie zaletą i wadą organizacji. Działa ona w oparciu o odpowiednie procedury i na podstawie utartych schematów, a sam jej rozmiar i podstawy prawne funkcjonowania uniemożliwiają na przykład sprawne reagowanie na nowo powstałe zagrożenia. ICAO, jak każda inna organizacja o zasięgu globalnym, jest ociążała w swych strukturach i działaniu. Dlatego państwa, zwłaszcza biorąc pod uwagę obszar ochrony lotnictwa, opierając się na rozwiązaniach proponowanych w ramach ICAO, powinny wypracowywać własne, bardziej szczegółowe i odpowiadające specyfice danego kraju rozwiązania. Z uwagi właśnie na tę specyfikę, rozwiązania w obszarze ochrony będą odmienne w różnych krajach. W takich jak na przykład USA czy Izrael będą bardzo rozbudowane, natomiast mniejsze będą na przykład w takich państwach jak Mongolia czy Tanzania. Poziom postrzeganego zagrożenia i zasoby ekonomiczne determinują zakres i funkcjonowanie systemów ochrony lotnictwa w poszczególnych państwach.

W przypadku Polski, obok globalnych regulacji i rozwiązań, funkcjonują również regulacje i rozwiązania przyjmowane na forum Unii Europejskiej oraz regulacje i rozwiązania krajowe, wzorowane w dużej mierze na tych unijnych i w dużym obszarze z nimi sprzężone, m.in. w uwagi na fakt istnienia wspólnego obszaru lotniczego w ramach UE. Zarówno przyjmowane regulacje i metody działania na poziomie UE oraz na poziomie krajowym pozwalają na szybszą identyfikację i szybsze reagowanie wobec potencjalnych lub zaistniałych zagrożeń, niż miałyby to miejsce wyłącznie w oparciu o rozwiązania czy zalecenia globalne przyjmowane na forum ICAO. Oczywiście zarówno regulacje unijne, jak i regulacje państwowe wpisują się w globalny system nakreślony przez ICAO, ale po pierwsze biorą pod uwagę specyfikę obszaru

¹² Więcej informacji na temat audytów w zakresie ochrony można znaleźć na oficjalnej stronie internetowej Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego: www.icao.int; por. również: *Universal Security Audit Programme, Analysis of Audit Results. Reporting Period January 2008 to December 2010*, Third Edition – 2011, International Civil Aviation Organization.

europejskiego, po drugie są bardziej szczegółowe, a po trzecie łatwiej je zmieniać, odpowiadając niemal natychmiast na pojawiające się nowe zagrożenia.

We wszystkich państwach Unii Europejskiej obowiązują wspólne reguły i podstawowe standardy w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego, jak również mechanizmy monitorujące wypełnianie przyjętych reguł. Wspólne reguły dotyczą wszystkich portów lotniczych otwartych dla lotnictwa cywilnego, wszystkich podmiotów świadczących usługi w tych portach lotniczych, włączając w to przewoźników lotniczych, jak i inne podmioty świadczące usługi lub sprzedające towary w portach lotniczych lub z wykorzystaniem portów lotniczych. Wspólne reguły w obszarze ochrony lotnictwa cywilnego w UE dotyczą wszystkich etapów i elementów transportu lotniczego. W kontekście ochrony wspólne reguły dotyczą samych statków powietrznych i odpowiedniej infrastruktury: portów lotniczych, pasażerów, bagażu, ładunków, towarów dostarczanych do portów lotniczych i do statków powietrznych, załóg i obsługi oraz wyposażenia. Regulacje przyjęte w ramach Unii Europejskiej dotyczą również zobowiązań państw członkowskich, które odpowiadają w dużej mierze zobowiązaniom podjętym w ramach ICAO. Chodzi przede wszystkim o wyznaczenie odpowiedniego organu władzy w państwie, odpowiedzialnego za krajowy program ochrony lotnictwa i krajowy program kontroli jakości ochrony lotnictwa cywilnego. Regulacje unijne nakładają ponadto zobowiązania na operatorów funkcjonujących w branży transportu lotniczego – głównie porty lotnicze i linie lotnicze – oraz zawierają zapisy na temat współpracy w zakresie ochrony z państwami trzecimi spoza UE. W celu monitorowania wdrażania unijnych regulacji w państwach członkowskich Komisja Europejska została wyposażona w odpowiednie uprawnienia. Inspektorzy KE mogą przeprowadzać niezapowiedziane inspekcje w portach lotniczych oraz w podmiotach funkcjonujących w branży, przy współpracy z odpowiednimi władzami krajowymi odpowiedzialnymi za ochronę lotnictwa cywilnego na danym obszarze. Komisja może również przeprowadzać inspekcje w urzędach administracji odpowiedzialnych za ochronę lotnictwa w państwach członkowskich UE. Ponadto państwa członkowskie UE są zobligowane na mocy przepisów do współpracy z Komisją Europejską w celu zapewnienia odpowiednich warunków dla przeprowadzania inspekcji¹³.

Podstawowym unijnym aktem prawnym obowiązującym w państwach Unii Europejskiej jest Rozporządzenie (WE) nr 300/2008 w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego¹⁴. Obok określenia wspólnych zasad w dziedzinie

¹³ Szerzej na temat podstawowych zapisów prawa UE w obszarze ochrony lotnictwa cywilnego zob. *The EU Regulatory Framework Applicable to Civil Aviation Security*, Note 2011, IP/B/TRAN/NT/2011-1, June 2011. Dokument jest dostępny na stronie internetowej: <http://www.europarl.europa.eu/studies>.

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002, DzU L 97 z 9.4.2008.

ochrony lotnictwa cywilnego i podstawowych norm ochrony obowiązujących na terenie Unii Europejskiej rozporządzenie to stanowi również podstawę wspólnej wykładni Załącznika 17 do Konwencji Chicagowskiej. Rozporządzenie określa także mechanizmy monitorowania przestrzegania wspomnianych zasad i podstawowych norm. Poza Rozporządzeniem (WE) nr 300/2008, które jest bezpośrednio stosowalne w państwach członkowskich UE, obowiązują również regulacje uzupełniające wydane przez Komisję Europejską oraz regulacje wdrażające, również przyjęte przez KE. Do tej pierwszej grupy należy zaliczyć: Rozporządzenie Komisji (WE) nr 272/2009 z dnia 2 kwietnia 2009 r. uzupełniające wspólne podstawowe normy ochrony lotnictwa cywilnego określone w załączniku do Rozporządzenia (WE) 300/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady; Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1254/2009 z dnia 18 grudnia 2009 r. ustanawiające kryteria pozwalające państwom członkowskim na odstępstwo od podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego i przyjęcie alternatywnych środków w zakresie ochrony; Rozporządzenie Komisji (UE) nr 18/2010 z dnia 8 stycznia 2010 r. zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 w zakresie specyfikacji dla krajowych programów kontroli jakości w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego. Do grupy regulacji wdrażających należy zaliczyć: Rozporządzenie Komisji (UE) nr 72/2010 z dnia 26 stycznia 2010 r. ustanawiające procedury przeprowadzania inspekcji Komisji w zakresie ochrony lotnictwa; Rozporządzenie Komisji (UE) nr 185/2010 z dnia 4 marca 2010 r. ustanawiające szczegółowe środki w celu wprowadzania w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego. Wszystkie wymienione akty prawne powstawały i są aktualizowane przy współudziale ekspertów z dziedziny ochrony lotnictwa cywilnego z państw członkowskich. Wszystkie te akty mają zastosowanie na obszarach państw członkowskich UE, zatem również w Polsce. Należy ponadto zaznaczyć, że działania na poziomie UE podejmowane przez Komisję Europejską są konsultowane w ramach specjalnego komitetu złożonego z przedstawicieli państw członkowskich – ekspertów z dziedziny ochrony lotnictwa cywilnego.

W obszarze przepisów krajowych na szczególną uwagę zasługują zapisy ustawy prawo lotnicze z 2002 r. oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy, w szczególności rozporządzenie Rady Ministrów z 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizujące zasady ochrony lotnictwa¹⁵. W ustawie prawo lotnicze zawarty jest jednakże zapis, że obok przepisów tej ustawy, ochrona lotnictwa podlega również odrębnym ustawom, umowom i przepisom międzynarodowym. Jakkolwiek nie są one enumeratywnie wymienione, należy przyjąć, że chodzi w szczególności o przepisy międzynarodowe wymienione wyżej oraz o zapisy ustaw o ochronie osób

¹⁵ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. prawo lotnicze (DzU 2002 Nr 112 Poz. 1112 z późniejszymi zmianami); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa (DzU 2007 Nr 116 Poz. 803 z późniejszymi zmianami).

i mienia, o ochronie informacji niejawnych czy o zapisy ustawy o straży granicznej, ustawy o policji oraz ustawy o prawie celnym. W samym prawie lotniczym, w dziale IX tej ustawy, znajdują się zapisy dotyczące wart ochronnych pełnionych przez funkcjonariuszy straży granicznej na pokładach statków powietrznych wykonujących tzw. loty wysokiego ryzyka. Ustawa określa ponadto zadania związane z kontrolą bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym, zadania służby ochrony lotniska, obowiązki przekazywania informacji przez organy administracji, służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne czy podmioty prowadzące działalność lotniczą, które mogą mieć wpływ na poziom ochrony lotnictwa cywilnego przed aktami bezprawnej ingerencji. Wspomniane informacje są przekazywane prezesowi Urzędu Lotnictwa Cywilnego, który jest organem odpowiedzialnym za inicjowanie polityki państwa w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego. Zgodnie z zapisami ustawy, prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego opracowuje i przedkłada do zaopiniowania Radzie Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego (KPOLC), który jest podstawowym dokumentem organizującym ochronę lotnictwa w Polsce. Z kolei minister właściwy do spraw transportu w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych ustala, w drodze rozporządzenia i po zasięgnięciu opinii Rady, Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego. Pomijając zawilgości i nieścisłości ustawowego języka, należy podkreślić fakt, że KPOLC jest opiniowany przez Radę Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego, która jest organem opiniodawczo-doradczym ministra właściwego do spraw transportu. W skład Rady wchodzi przedstawiciele: ministra właściwego do spraw transportu, ministra właściwego do spraw administracji publicznej, ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra obrony narodowej, ministra właściwego do spraw rolnictwa, ministra właściwego do spraw środowiska, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw zdrowia, szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, szefa Agencji Wywiadu oraz prezesa Urzędu. Przedstawiciele są powoływani i odwoływani przez ministra właściwego do spraw transportu w porozumieniu z właściwymi ministrami. W skład Rady wchodzi również, w liczbie nie większej niż 11, przedstawiciele organizacji, przedsiębiorstw lotniczych, zarządzających lotniskami, zarządzających ruchem lotniczym oraz wyższych uczelni kształcących w specjalnościach związanych z lotnictwem, powoływani przez ministra właściwego do spraw transportu. Skład Rady Ochrony i Ułatwień Lotnictwa Cywilnego świadczy poniekąd o wadze zagadnienia ochrony lotnictwa oraz o tym, jak istotny jest Krajowy Program Ochrony Lotnictwa Cywilnego.

Obowiązek przygotowania krajowego programu ochrony wypływa już z zapisów Załącznika 17 do Konwencji Chicagowskiej i jest również zawarty w Rozporządzeniu (WE) 300/2008. W Polsce KPOLC ma formę rozporządzenia Rady Ministrów, a obowiązek jego przygotowania jest literalnie zapisany w ustawie o prawie lotniczym. Krajowy Program w istocie realizuje zasady ochrony lotnictwa,

uwzględniając w szczególności organizację ochrony lotnictwa w państwie oraz działania zapobiegawcze i działania w przypadkach aktów bezprawnej ingerencji, a także obowiązki i współpracę w zakresie ochrony organów administracji publicznej i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne, jak również podział kosztów zapewnienia ochrony i wymagania bezpieczeństwa wobec sprzętu stosowanego do ochrony. KPOLC zawiera szereg definicji szczegółowych, m.in. delictę ochrony czy aktów bezprawnej ingerencji oraz określa podział zadań podejmowanych przy ich realizacji. Odpowiedzialność za realizację, zgodnie z treścią rozporządzenia, spada na: ministra właściwego do spraw transportu (koordynacja zadań realizowanych przez Radę i nadzór nad prezesem urzędu), ministra właściwego do spraw wewnętrznych (obowiązki wykonywane przez podległe mu organy: obserwacja pasażerów, udział w prowadzeniu negocjacji w przypadku wzięcia zakładników, rozpoznanie i neutralizowanie materiałów niebezpiecznych, udział w zabezpieczeniu statku powietrznego będącego przedmiotem aktu bezprawnej ingerencji), ministra obrony narodowej (ochrona fizyczna obiektów i terenów użytkowanych przez MON na terenie lotniska współużytkowanego); ministra właściwego do spraw finansów publicznych (kontrola stref celnych, współpraca przy ochronie przejścia granicznego), ministra właściwego do spraw rolnictwa (działania mające na celu uniemożliwienie przedostania się środków spożywczych lub organizmów szkodliwych dla życia lub zdrowia człowieka), prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (inicjowanie polityki państwa w dziedzinie ochrony, ochrona lotnictwa przed aktami bezprawnej ingerencji zgodnie z KPOLC, współpraca z Radą w dziedzinie ochrony, upowszechnianie międzynarodowych norm, sprawowanie nadzoru nad działalnością przewoźników lotniczych i zarządzających lotniskami, wydawanie zaleceń dotyczących procedur ochrony), prezesa Państwowej Agencji Atomistyki (ocena stopnia zagrożenia radiacyjnego), wojewodę właściwego ze względu na miejsce zdarzenia (medyczne działania ratownicze, zgodnie z ustawą o Państwowym Ratownictwie Medycznym), zarządzającego lotniskiem (m.in. ochrona lotniska, koordynacja działań Straży Granicznej i Policji, opracowanie programu ochrony lotniska, organizacja działań zapewniających ochronę przed aktami bezprawnej ingerencji) oraz na przewoźników lotniczych i inne podmioty gospodarcze prowadzące lotniczą działalność gospodarczą, a także na organ zarządzania ruchem lotniczym i podmioty zapewniające meteorologiczną osłonę lotnictwa cywilnego.

Jak widać powyżej, zakres rozporządzenia w wymiarze podmiotowym i przedmiotowym jest ogromny – zawiera ono 23 rozdziały. Podobnie z regulowaną przezeń materią, która jest nad wyraz skomplikowana i unaocznia potrzebę doskonałego współdziałania i koordynacji działań podejmowanych przez dziesiątki podmiotów. Należy jeszcze dodać, że obok KPOLC funkcjonuje również powiązany z kwestiami ochrony program kontroli jakości w zakresie ochrony i krajowy program szkolenia w zakresie ochrony. Ponadto poszczególne podmioty prowadzące działalność lotniczą,

takie jak przewoźnicy czy porty lotnicze, posiadają własne programy ochrony. Można jednak zaryzykować tezę, biorąc pod uwagę przepisy międzynarodowe i krajowe, że na poziomie państwa to KPOLC jest kluczowym dokumentem opisującym obowiązki państwa i poszczególnych podmiotów w zakresie ochrony lotnictwa cywilnego. Stanowi newralgiczny akt prawny zmierzający do zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa pasażerów i podmiotów działających w branży lotniczej, jak i ogółu obywateli, którzy mogą być dotknięci skutkami niewłaściwej ochrony lotnictwa. Jednakowoż, mimo zaangażowania szeregu instytucji państwa w ochronę lotnictwa, jak i bezprecedensowego skomplikowania zagadnienia ochrony lotnictwa i konieczności zapewnienia bezpieczeństwa, w Polsce zagadnienie ochrony lotnictwa nie znajduje właściwego sobie miejsca w dokumentach strategicznych z zakresu bezpieczeństwa państwa, ani nawet w programach polityczno-społecznych, które w ogóle niewiele miejsca poświęcają infrastrukturze transportowej jako istotnemu i wrażliwemu elementowi całości systemu bezpieczeństwa.

Ochrona lotnictwa w systemie bezpieczeństwa państwa

Bezpieczeństwo państwa czy bezpieczeństwo narodowe, pojęcia traktowane w tym tekście zamiennie, może być definiowane w rozmaity sposób¹⁶. Poszczególne definicje akcentują odmienne aspekty zawarte w jego istocie. Bezpieczeństwo danego podmiotu, w tym bezpieczeństwo państwa, może być definiowane jako „ta dziedzina jego aktywności, której treścią jest zapewnienie możliwości przetrwania (egzystencji) i swobody realizacji własnych interesów w niebezpiecznym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), stawianie czoła wyzwaniom, redukcjonowanie ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów”¹⁷. Bezpieczeństwo państwa byłoby zatem jakąś dziedziną jego działalności. Państwo działa jednak w różnych dziedzinach i w różnych dziedzinach swojej działalności musi zapewniać bezpieczeństwo. Dlatego trafniejszą definicją jest ta mówiąca o bezpieczeństwie narodowym „jako zdolności państwa i jego narodu (społeczeństwa) do zapewnienia pewności przetrwania (państwa jako instytucji, narodu jako grupy etnicznej, biologicznego przeżycia ludności), integralności terytorialnej, niezależności politycznej, stabilności wewnętrznej oraz jakości życia. Pewność ta jest kształtowana przez działania negatywne polegające na eliminowaniu zagrożeń zewnętrznych i powstających w ramach państwa oraz działania pozytywne zapewniające przetrwanie, posiadanie (tożsamość), funkcjonowanie i swobody rozwojowe państwa i narodu

¹⁶ Por. J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, ISP PAN, Warszawa 1996.

¹⁷ S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, (w:) „Bezpieczeństwo Narodowe”, II – 2011/18, s. 20.

(społeczeństwa)¹⁸. Wspomniana zdolność państwa do zapewnienia przetrwania nie jest już osobną dziedziną jego działalności, ale pojawia się we wszystkich dziedzinach, które mają znaczenie dla jego przetrwania i stabilnego funkcjonowania. Ta zdolność państwa może jawić się jako zabezpieczenie zewnętrznej ochrony granic lub zachowania odpowiednich zdolności bojowych w ramach sojuszków militarnych strzegących bezpieczeństwa ludności. Ta zdolność państwa może jednak jawić się również jako zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej, który zabezpieczy w odpowiedni sposób życie i zdrowie obywateli, oraz zapewnienia każdemu z odbiorców, podmiotów gospodarczych i osób fizycznych pożądanej ilości energii po rynkowo kształtowanej cenie. O cóż bowiem innego może chodzić, w normalnych warunkach, w dziedzinie nazywanej bezpieczeństwem energetycznym? Ta zdolność państwa do zapewnienia pewności przetrwania jego samego i obywateli może jawić się również jako zabezpieczenie łączności informatycznej pomiędzy określonymi podmiotami władzy publicznej, aby skutecznie reagować na pojawiające się i możliwe zagrożenia. I wreszcie ta zdolność państwa może jawić się jako zabezpieczenie sprawnego funkcjonowania systemów transportowych i innych wrażliwych systemów infrastruktury oraz eliminacja pojawiających się lub możliwych zagrożeń. Zdolność państwa do zapewnienia pewności przetrwania i rozwoju jest poddawana ciągłej presji zmieniającego się otoczenia i warunków funkcjonowania. Jest niejako sprzężona z rozwojem społeczno-gospodarczym i podlega ciągłej weryfikacji. Tym samym zagrożenia płynące z szybko zmieniającej się rzeczywistości – zmian gospodarczych, społecznych, klimatycznych czy w obszarze militarnym – muszą znaleźć odpowiedź w konkretnych działaniach państwa¹⁹.

W sektorze lotnictwa do zadań państwa, które mają zabezpieczyć pewność przetrwania społeczności i jej niezakłócony rozwój, a zatem zapewnić jej bezpieczeństwo, należeć będą przede wszystkim opracowanie i wdrożenie odpowiedniej legislacji i właściwych regulacji, stworzenie odpowiednich organów władzy w omawianym obszarze i sprawne ich funkcjonowanie, właściwy nadzór nad funkcjonowaniem podmiotów w oparciu o istniejącą legislację, programy i regulacje, dostarczanie wytycznych technicznych, narzędzi i informacji, certyfikacja, kontrola jakości, czy bieżące rozwiązywanie problemów i zagrożeń dla bezpieczeństwa²⁰. Odpowiedzialność państwa w obszarze ochrony lotnictwa cywilnego zasadza się więc głównie na zapewnieniu poszanowania prawa i porządku na jego terytorium oraz przyjęciu zobowiązań, jakie nakłada nań prawo międzynarodowe. Jakkolwiek różne

¹⁸ R. Zięba, J. Zajac, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa, październik 2010, s. 4.

¹⁹ Zob. *Ibidem*, s. 10-11.

²⁰ Na temat krytycznych elementów systemu nadzoru państwa nad ochroną lotnictwa zobacz: *Universal Security Audit Programme, Analysis of Audit Results. Reporting Period January 2008 to December 2010*, Third Edition – 2011, International Civil Aviation Organization, s. 10-11.

pozostają metody zapewnienia poszanowania prawa i porządku, odpowiedzialność państwa w zapobieganiu bezprawnej ingerencji i związanych z tym zagrożeń pozostaje niezmienna. Każde państwo samodzielnie odpowiada za bezpieczeństwo na swoim obszarze, zarówno przez tworzenie i zabezpieczenie poszanowania prawa, jak i konieczne do tworzenia prawa określenie priorytetów politycznych. Pozostaje kwestią otwartą, czy istniejący w Polsce system ochrony lotnictwa jest wystarczający dla zabezpieczenia bieżących potrzeb i bierze pod uwagę potencjalny rozwój transportu lotniczego. Jakkolwiek w obszarze legislacji minimalne wymagania są mniej więcej spełnione (m.in. kontrowersje budzi zapewnienie ochrony w małych, regionalnych portach lotniczych), to w obszarze strategii politycznych czy społecznych temat bezpieczeństwa transportu, w tym transportu lotniczego, a nawet całego systemu infrastruktury, poza niektórymi jego elementami, nie istnieje. Aktualnie nie ma odpowiednich kompleksowych strategii bezpieczeństwa, które brałyby pod uwagę wieloaspektowość funkcjonowania państwa, jak również nie ma odpowiedniej strategii sektorowej w obszarze bezpieczeństwa transportu.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej z 2007 r. nie zawiera zapisów na temat transportu, a całość jedynie wspomina o tzw. bezpieczeństwie wewnętrznym, społecznym czy ekonomicznym. Strategia ta nie bierze niemal w ogóle pod uwagę złożoności funkcjonowania współczesnego państwa i społeczeństwa i skupia się wyraźnie na zagadnieniach związanych z obronnością i bezpieczeństwem militarnym²¹. Tymczasem współczesne zagrożenia dla Polski mają nie tyle charakter militarny, co społeczno-ekonomiczny. Dlatego zapewnienie bezpieczeństwa obywateli, ich przetrwania i rozwoju powinno być realizowane poprzez skupienie działań państwa na osobowych aspektach bezpieczeństwa w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania państwa. Główne zagrożenia płyną bowiem aktualnie z działalności terrorystycznej i zorganizowanych grup przestępczych, ze zmian klimatycznych i rozprzestrzeniania się chorób, z zakłóceń funkcjonowania gospodarki rynkowej spowodowanych różnymi czynnikami, czy z problemów społecznych, jak bezrobocie i brak odpowiedniej opieki zdrowotnej. Inne rządowe dokumenty strategiczne również szerzej nie podejmują tematu zapewnienia bezpieczeństwa infrastruktury czy transportu²². Jakkolwiek z jednej strony wymienia się konieczność rozwoju infrastruktury transportowej, a z drugiej strony mówi się o zagrożeniach terrorystycznych, informatycznych czy związanych z transnarodową przestępczością zorganizowaną, w dokumentach strategiczno-politycznych nie znajduje odzwierciedlenia potrzeba zabezpieczenia krytycznej infrastruktury transportowej i wzmocnienia jej ochrony. Odpowiednie zabezpieczenie krytycznej

²¹ Por. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007 r.

²² Por. Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, Warszawa, listopad 2006 r.; R. Zięba, J. Zając, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa, październik 2010.

infrastruktury transportowej, m.in. portów lotniczych i lotnictwa jako całości, portów morskich, krytycznych węzłów drogowych i kolejowych, może zapobiec zamachom terrorystycznym. Odpowiednia kontrola i ochrona pasażerów, co w transporcie lotniczym należy do obszaru ochrony lotnictwa, może zapobiegać handlowi ludźmi, w tym małoletnimi, przemytowi narkotyków, defraudacjom i innym działaniom podejmowanym przez grupy przestępcze²³.

Warto w tym miejscu wspomnieć o Narodowej Strategii Ochrony Lotnictwa USA przyjętej w marcu 2007 r.²⁴ Powstała ona z potrzeby zapewnienia bezpiecznego i sprawnego funkcjonowania transportu lotniczego, od którego w dużej mierze zależy rozwój ekonomiczny i bezpieczeństwo Stanów Zjednoczonych. Oczywiście opracowanie strategii ma ścisły związek ze specjalną legislacją amerykańską przyjmowaną sukcesywnie w następstwie tragicznych wydarzeń 11 września 2001 r. Strategia określa główne zagrożenia dla infrastruktury transportu lotniczego, cele ochrony lotnictwa i działania, które mają służyć realizacji celów, oraz zadania i zakres odpowiedzialności poszczególnych organów państwa i podmiotów prywatnych. Cele i zadania są znacznie bardziej rozbudowane niż te, o których mowa w Załączniku 17 do Konwencji Chicagowskiej lub w Krajowym Programie Ochrony Lotnictwa Cywilnego, a co może nawet istotniejsze, są odpowiedzią na możliwe zagrożenia dla bezpieczeństwa pasażerów, podmiotów i ogółu obywateli. Być może Polska nie potrzebuje osobnej narodowej strategii ochrony lotnictwa cywilnego. Głównie z tej prostej przyczyny, że zupełnie inny wymiar i znaczenie ekonomiczno-społeczne ma transport lotniczy w USA, a zupełnie inny w Polsce. Wydaje się jednak zasadne, aby ochrona lotnictwa cywilnego znalazła miejsce w strategicznych dokumentach z dziedziny bezpieczeństwa przygotowywanych w naszym kraju, chociażby z uwagi na fakt zaangażowania szeregu instytucji państwowych w jej zapewnienie.

Znaczenie ochrony lotnictwa w świetle rozwoju transportu lotniczego w Polsce

W kwietniu 2011 r. amerykańscy przewoźnicy przewieźli łącznie 60,5 mln pasażerów w ruchu krajowym i zagranicznym²⁵. Ta liczba dobrze obrazuje skalę rynku pasażerskiego w USA, a do tego trzeba dodać wielkość ruchu cargo i wzięć

²³ Zob. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, *Overview of information management in the area of freedom, security and justice*, Brussels, 20.7.2010, COM(2010)385 final, s. 41.

²⁴ The National Strategy for Aviation Security, March 26, 2007, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-47.pdf>.

²⁵ Ch. Boynton, *US airlines carried 1,4% more passengers year over year in April*, August 1, 2011, <http://atwonline.com/airline-finance-data/news/us-airlines-carried-14-more-passengers-year-over-year-april-0729>.

pod uwagę liczbę i wielkość portów lotniczych oraz wyobrazić sobie skalę i liczbę podmiotów gospodarczych powiązanych w jakikolwiek sposób z funkcjonowaniem branży lotniczej. Istotnie trudno sobie wyobrazić branżę, która nie miałaby nic wspólnego z transportem lotniczym. Ponadto trzeba wziąć pod uwagę położenie geograficzne Stanów Zjednoczonych, oddzielonych od swoich głównych partnerów gospodarczych dwoma oceanami. Należy też wziąć pod uwagę rozmiary samego państwa. Wymienione czynniki sprawiają, że transport lotniczy jest tam w istocie krytyczny dla gospodarczej pozycji i gospodarczego rozwoju. Stąd znaczenie jego ochrony jest ogromne, co dobitnie pokazał 11 września, generując nie tylko wielkie straty w ludziach, lecz także ogromne straty gospodarcze²⁶. Oczywiście zamachy z 2001 r. pokazały również, że ochrona lotnictwa ma olbrzymie znaczenie nie tylko dla branży lotniczej, lecz także dla ogółu społeczności.

W Polsce w 2011 r. liczba pasażerów odprawionych w polskich portach lotniczych wyniosła 21,6 mln. Liczba ta wzrosła w porównaniu z 2010 r. o 1,6 mln²⁷. Polskie porty lotnicze odprawiły zatem w całym roku mniej więcej jedną trzecią wolumenu pasażerów, którzy skorzystali z usług amerykańskich przewoźników w miesiącu kwietniu w 2011 r. Różnica skali jest zatem bardzo wyraźna. Zupełnie odmienne jest również znaczenie tego rodzaju transportu w obu krajach. Polska leży w środku Europy, a jej pozycja gospodarcza i główni partnerzy gospodarczy wciąż pozostają w Europie. Oznacza to, że transport drogowy i kolejowy będzie miał zdecydowanie większe znaczenie dla gospodarki niż transport lotniczy. Nie należy jednak zapominać, że transport lotniczy w Polsce rośnie nieprzerwanie od czasu, kiedy rozpoczęto sporządzać statystyki, i będzie z pewnością rósł nadal, choć oczywiście w różnym tempie, w zależności od koniunktury i rozwoju gospodarczego państwa. Wzrost liczby pasażerów na lotniskach i wzrost tonażu przewożonego ładunku będzie wymagał wyętej pracy i nakładów w obszarze zapewnienia odpowiedniej ochrony lotnictwa. Będzie wymagał wprowadzania nowych rozwiązań technologicznych, takich jak na przykład skanery ciała niewymagające od pasażerów uciążliwego ściągania butów i ubrań w punktach kontrolnych i przyspieszające proces odprawy, ale będzie potrzebował również nowych rozwiązań prawnych, które pozostaną spójne i jednolite. Aby tak się stało, należy spojrzeć na ochronę lotnictwa przez pryzmat zapewniania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa obywateli w szerszym obszarze polityki bezpieczeństwa państwa.

Ciągły rozwój transportu lotniczego spowoduje konieczność zaangażowania coraz większej liczby osób i podmiotów w jego obsługę, jak również będzie generował coraz większe przychody dla podmiotów gospodarczych i angażował gospodarczo coraz większą ich liczbę. Oznacza to, że ogólnie rzecz ujmując, transport lotniczy

²⁶ Por. *The Impact of September 11 2001 on Aviation*. Publikacja jest dostępna na stronie internetowej: www.iata.org.

²⁷ A. Stefańska, *Rekordowa liczba podróżnych na polskich lotniskach*, „Rzeczpospolita”, 13.01.2012.

będzie miał coraz większe znaczenie dla naszej gospodarki, a co za tym idzie, jego ochrona będzie miała coraz większe znaczenie również ze względów gospodarczych. Ogólny rozwój gospodarczy naszego państwa mierzony wzrostem PKB wprowadza nasz kraj do europejskiej pierwszej ligi i jednocześnie stawia przed nami wymagania, którym niełatwo sprostać. Choćby organizacja imprez masowych w skali europejskiej, takich jak EURO 2012, jest przedsięwzięciem, które wymaga wielkiego wysiłku organizacyjnego i finansowego. Takie wydarzenia łączą się również ze wzrostem liczby pasażerów na lotniskach i generalnie w ruchu powietrznym, a jednocześnie są doskonałą okazją dla potencjalnych terrorystów do podjęcia działań. Podczas takich wydarzeń, których miejmy nadzieję będzie w Polsce coraz więcej, ochrona transportu lotniczego ma szczególne znaczenie.

Obraz uderzenia statków powietrznych w Twin Towers w Nowym Jorku i ludzi skaczących z okien, który wbrew upływowi lat jest tak istotnie realny, każe mimo wszystko, obok aspektu ekonomicznego, spojrzeć na ochronę lotnictwa jako na element całego systemu bezpieczeństwa w państwie, które jest zobligowane chronić swoich obywateli. W polskim systemie bezpieczeństwa ten element wydaje się być zaniedbany, jakkolwiek, na szczęście, w systemie prawnym jest obecny. Jednak sam system prawny to niechybnie zbyt mało, co pokazała tragedia w lotnictwie państwowym w 2010 r. w Smoleńsku. Potrzeba jeszcze wyraźnej wizji, strategii i szeregu procedur. Natężenie ruchu w transporcie lotniczym i jego ciągły rozwój powinny dać do myślenia strategom zajmującym się bezpieczeństwem państwa i obywateli, aby uniknąć realizacji apokaliptycznej wizji uderzenia statku powietrznego na przykład w jeden z wieżowców w Warszawie.

LITERATURA:

1. *Annex 17 to the Convention on International Civil Aviation, Security. Safeguarding International Civil Aviation Against Acts of Unlawful Interference*, Eight Edition, April 2006, ICAO.
2. C. BOYNTON, *US airlines carried 1,4% more passengers year over year in April*, August 1, 2011, <http://atwonline.com/airline-finance-data/news/us-airlines-carried-14-more-passengers-year-over-year-april-0729>.
3. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Overview of information management in the area of freedom, security and justice*, Brussels, 20.7.2010, COM(2010)385 final.
4. B. HOFFMAN, *Oblicza terroryzmu*, Warszawa 1999 r.
5. S. KOZIEJ, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, „Bezpieczeństwo Narodowe”, II – 2011/18.
6. *Manuel de sûreté pour la protection de l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite*, Sixième édition – 2002, Doc 8973.

7. B. NOWAK, *Akty terroryzmu w lotnictwie cywilnym a tokijsko-hasko-montrealski system międzynarodowego lotniczego prawa karnego*, „Studia Europejskie” 3/2003.
8. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 300/2008 z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002*, DzU L 97 z 9.4.2008.
9. *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie Krajowego Programu Ochrony Lotnictwa Cywilnego realizującego zasady ochrony lotnictwa* (DzU 2007 Nr 116 Poz. 803 z późniejszymi zmianami).
10. J. STAŃCZYK, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
11. A. STEFAŃSKA, *Rekordowa liczba podróży na polskich lotniskach*, „Rzeczpospolita”, 13.01.2012.
12. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007.
13. *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Warszawa, listopad 2006.
14. *The EU Regulatory Framework Applicable to Civil Aviation Security*, Note 2011, IP/B/TRAN/NT/2011-1, June 2011, <http://www.europarl.europa.eu/studies>.
15. *The Impact of September 11 2001 on Aviation*, www.iata.org.
16. *The National Strategy for Aviation Security*, March 26, 2007, <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-47.pdf>.
17. *Universal Security Audit Programme, Analysis of Audit Results. Reporting Period January 2008 to December 2010*, Third Edition – 2011, International Civil Aviation Organization.
18. *Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. prawo lotnicze* (DzU 2002 Nr 112 Poz. 1112 z późniejszymi zmianami).
19. R. ZIĘBA, J. ZAJĄC, *Budowa zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego Polski. Ekspertyza*, Warszawa, październik 2010.

The protection of civil aviation as an element of state security

Abstract. Civil aviation safety is hardly present as a subject of various conferences or symposiums dedicated to national security. Indeed, it is a topic analyzed and debated almost exclusively during the meetings and gatherings of the civil aviation experts. However, aviation security is crucial for the citizens' protection in a given state and is indispensable as an element of the national security system as a whole. Providing the appropriate aviation security level some threats, such as terrorism, organized crime, infectious diseases, human trafficking or even financial frauds, can be significantly reduced. Aviation security is heavily regulated on the international, as well as on the national level. It is regulated by the international conventions and its specific documents are prepared and accepted by the governments within the International Civil Aviation Organization. It is also regulated within the European Union. However, in Poland aviation security topic is currently absent within strategic documents concerning national security. As for today perhaps, this state of matter is acceptable because of the low air traffic volume in its area. Nevertheless, when looking at the dynamic increase of air transport activity in Poland, it is important to note, that one day in the future, this approach toward civil aviation safety should be changed in order to avoid possible unforeseen dramatic consequences.