

Marta Damińska*

ORCID: 0000-0002-0045-0680

Uniwersytet Wrocławski

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.40.9>

Przymusowe lądowanie polskiego samolotu na lotnisku w Mińsku — analiza lotu Ryanair 4978

JEL Classification: K33, K42, L93

Słowa kluczowe: międzynarodowe prawo lotnicze, odpowiedzialność międzynarodowa, zwierzchnictwo terytorialne, przestrzeń powietrzna, przymusowe lądowanie, spór międzynarodowy, organizacje międzynarodowe

Keywords: international aviation law, state responsibility, territorial sovereignty, airspace, forced landing, international dispute, international organizations

Abstrakt: Celem artykułu jest analiza prawna incydentu lotniczego, do którego doszło w maju 2021 roku na Białorusi, kiedy to zarejestrowany w Polsce samolot pasażerski został zmuszony do lądowania, prawdopodobnie z intencją aresztowania znajdującego się na pokładzie opozycjonisty, pod pretekstem zagrożenia terrorystycznego. W artykule został przedstawiony dokładny opis wydarzeń, w tym szczegółowy raport z działań służb białoruskich wobec statku powietrznego, wskazano również podmioty uprawnione do wszczęcia dochodzenia w sprawie, rozwinięto zagadnienia związane z międzynarodowym prawem lotniczym, ze szczególnym uwzględnieniem międzynarodowych konwencji lotniczych, określono następstwa przechwycenia samolotu oraz potencjalne konsekwencje wobec Białorusi.

Forced landing of a Polish plane at the airport in Minsk: Analysis of Ryanair flight 4978

Abstract: The aim of the article is to provide a legal analysis of an aviation incident that occurred in May 2021 in Belarus, when a passenger plane registered in Poland was forced to land, probably with the intention of arresting an oppositionist, on the pretext of a terrorist threat. The article presents a detailed description of the events, including a report on the actions of the Belarusian services against the aircraft, and it also indicates the entities authorized to initiate an investigation, develops issues related to international aviation law, with particular emphasis on international aviation conventions, determines the consequences of intercepting the aircraft and potential consequences for Belarus.

* Opiekun naukowy (Scientific Tutor) — dr hab. Jakub Kociubiński.

Wprowadzenie

Prezentowany artykuł jest próbą analizy prawnej wydarzeń, jakie rozegrały się w maju 2021 roku na terenie Białorusi, w związku ze zmuszeniem pasażerskiego samolotu regularnej służby powietrznej, zarejestrowanego w Polsce, do lądowania awaryjnego na terenie lotniska znajdującego się nieopodal Mińska. Problem analizowany jest na podstawie wstępnych ustaleń polskich służb, decyzji państw oraz podmiotów międzynarodowych, a także materiału zebranego przez dziennikarzy śledczych. Istotą artykułu jest zbadanie, jakie regulacje prawa międzynarodowego mogły zostać złamane, czy reakcje na zajście mają charakter proporcjonalny, jakie znaczenie ma ten incydent oraz jakie działania powinno podjąć państwo odpowiedzialne za ewentualne naruszenie prawa. Rzeczpospolita Polska, jako kraj rejestracji statku, jest bezpośrednio zaangażowana w ustalenie faktów w sprawie lotu FR4978. Chociaż incydent wywołał poruszenie na arenie międzynarodowej, szczegóły prawne nie zostały dotąd poddane szczegółowej analizie, a śledztwo prowadzone przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego w porozumieniu z Prokuraturą Krajową pozostaje w toku¹. Polskie oraz międzynarodowe instytucje stają przed wyzwaniem ustalenia, jak zaklasyfikować działanie podjęte wobec cywilnego statku powietrznego przez białoruskie służby państwowe oraz czy doszło do naruszenia prawa międzynarodowego.

Opis stanu faktycznego

Dnia 23 maja 2021 roku w południe czasu lokalnego samolot linii Ryanair, lecący z Aten do Wilna, zgodnie z wyznaczoną trasą lotu znalazł się w przestrzeni powietrznej Białorusi. Niedługo później wieża kontroli lotów przekazała kapitanowi statku powietrznego informacje o zagrożeniu bombowym. Władze państwowe przekierowały maszynę do lądowania w porcie lotniczym w Mińsku. Samolot został eskortowany przez myśliwiec MiG-29, zaś po osadzeniu na ziemi przeszukany pod kątem ukrytych ładunków wybuchowych. Niepożądanych materiałów nie znaleziono. Na pokładzie statku znajdowało się jednak dwoje białoruskich działaczy opozycyjnych, emigrantów politycznych, zaocznie oskarżonych o działalność przestępczą zgodnie z białoruskim prawem karnym, ściganych między innymi za organizowanie masowych protestów oraz podżeganie do wrogości społecznej w ramach działalności zawodowej. Po sprowadzeniu samolotu na płytę lotniska, służby białoruskie aresztowały ich, co wskazuje na celowe przechwycenie statku w zamiarze uprowadzenia Ramana Pratasiewicza i jego partnerki Sofii Sapiegi. W przeszłości reżim Aleksandra Łukaszenki bezskutecznie starał się ująć dzien-

¹ *Nowe ustalenia w śledztwie Mazowieckiego pionu PZ PK dotyczącym zmuszenia do lądowania w Mińsku polskiego samolotu*, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/nowe-ustalenia-w-sledztwie-mazowieckiego-pionu-pz-pk-dotyczacym-zmuszenia-do-ladowania-w-minsku-polskiego-samolotu> (dostęp: 28.12.2021).

nikarza i studentkę, jednak na stałe przebywali oni poza granicami kraju. Samolot został zwolniony tego samego dnia w godzinach wieczornych.

Należy w tym kontekście ustalić, czy informacja o zagrożeniu bombowym była prawdziwa: otrzymana od podmiotu zewnętrznego, a więc niesfabrykowana. Uzasadnione podejrzenia budzi to, że w opublikowanych transkrypcjach rozmów kontrolera ruchu z kapitanem statku dostrzec można niespójności. Przekazana załodze informacja zawierała ostrzeżenie, że władze lotniska otrzymały e-mail o zagrożeniu bombowym, jednak na pytanie pilota o to, którego lotniska to dotyczy, kontroler odpowiedział „kilku”. Następnie piloci poprosili o wskazanie danych portu, do którego powinni się udać. Kontroler wskazał lotnisko w Mińsku, mimo iż znajdowało się ono w odległości większej niż lotnisko docelowe w Wilnie. Na pytanie o źródło takich zaleceń, kontrola ruchu odpowiedziała, że „to nasze rekomendacje”². Władze białoruskie opublikowały e-mail, będący podstawą do wszczęcia procedury przechwycenia maszyny, jednak z zamieszczonych materiałów wynika, że został wysłany na długo po przekazaniu pilotom informacji o konieczności zmiany trasy lotu³. Należy zwrócić uwagę na to, że samolot był eskortowany przez wojskowy MiG-29. Interwencja dokonywana przez upoważniony, wojskowy statek powietrzny powinna być powzięta jako ostateczność w przypadkach, gdy załoga samolotu nie utrzymywałaby łączności, nie odpowiadała na wywołania radiowe, bądź wleciała w strefę powietrzną bez wyraźnej zgody, co nie miało miejsca w opisywanym przypadku⁴. Białoruska agencja prasowa BiełTA przekonywała, że polecenie eskorty myśliwskiej pochodziło od samego prezydenta Republiki Białorusi, co jednak pozostaje w sferze spekulacji⁵. Niewątpliwie niepokojącym zdarzeniem pozostaje usunięcie z pokładu maszyny dwóch pasażerów, którzy zostali zatrzymani i którym postawiono zarzuty karne w związku z prowadzoną przez nich działalnością opozycyjną wobec rządu Biał-

² G. Tétrault-Farber, A. Osborn, *‘They say code is red’: transcript of controller telling plane to land in Minsk*, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/they-say-code-is-red-transcript-controller-telling-plane-land-minsk-2021-05-25/> (dostęp: 28.12.2021).

³ M. Weiss, *Lukashenko’s Crazy-Stupid Hamas Headfake, An exclusively obtained email shows that the Ryanair ‘Hamas bomb’ warning — which the Belarusian president said prompted the jet landing — came after the crew was told of a threat*, <https://newlinesmag.com/reportage/lukashenkos-crazy-stupid-hamas-headfake/> (dostęp: 26.12.2021).

⁴ *Ryanair flight over Belarus was intercepted by a MiG-29 fighter from 61st Airbase. Details*, <https://informnapalm.org/en/ryanair-flight-over-belarus-was-intercepted-by-a-mig-29/> (dostęp: 13.12.2021); *Zasady przechwytywania cywilnych statków powietrznych*, <https://dlapilota.pl/wiadomosci/dlapilota/zasady-przechwytywania-cywilnych-statkow-powietrznych-przez-wojskowe-konstrukcj> (dostęp: 8.01.2022).

⁵ *Air force of Belarus: Inception of Ryanair flight was not, MiG-29 fighter jet had another task*, <https://112.international/society/air-force-of-belarus-interception-of-ryanair-flight-was-not-mig-29-fighter-jet-had-another-task-62259.html> (dostęp: 28.12.2021).

rusi⁶. Należy zatem zbadać, czy zmuszenie samolotu pasażerskiego do lądowania awaryjnego na terenie lotniska w Mińsku było spowodowane realnym zagrożeniem bombowym, czy też prawdziwym celem służb była chęć ujęcia opozycjonistów politycznych.

Podmioty uprawnione do przeprowadzenia dochodzenia

Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego, utworzona na mocy Konwencji o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym podpisanej 7 grudnia 1944 roku (Konwencja Chicagowska), jako organizacja wyspecjalizowana Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej: ICAO) ma właściwość w sprawach techniki i bezpieczeństwa międzynarodowej żeglugi powietrznej, a zatem, jako instytucja uprawniona, wszczęła śledztwo wyjaśniające w sprawie przymusowego lądowania samolotu pasażerskiego w Mińsku⁷. Międzynarodowe prawo lotnicze nie dysponuje pełnym katalogiem instrumentów niezbędnych do wymuszenia poszanowania przyjętych przez państwa-strony konwencji, dlatego też państwa członkowskie, jeżeli same nie zdecydują się na podjęcie określonych działań, mogą żądać od organizacji pomocy w zbadaniu okoliczności stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego transportu lotniczego oraz wydania zaleceń, co do realizacji określonych środków. Międzynarodowe prawo lotnicze to delikatna materia. Nie podlega ono obowiązkowemu sądownictwu międzynarodowemu, a zgodnie z art. 44 Konwencji Chicagowskiej tylko ICAO, jako ogólnosiwiatowa organizacja wysokiej rangi, może wyrażać stanowisko we wszelkich sprawach dotyczących transportu lotniczego i jej opinia będzie miała realny wpływ na podejmowane przez społeczność międzynarodową działania, choćby wykraczały poza interpretację konwencji. W listopadzie 2021 roku Rada ICAO zadecydowała o opóźnieniu publikacji wyników dochodzenia do stycznia 2022 roku.

Rzeczpospolita prowadziła w tym czasie osobne śledztwo w zakresie precedensu. W sierpniu 2021 roku Państwowa Komisja Badań Wypadków Lotniczych, wydała oświadczenie, w którym stwierdziła, że zdarzenie nie spełnia kryteriów wypadku lub incydentu w rozumieniu załącznika nr 13 do Konwencji Chicagowskiej, w związku z czym zajście powinno być badane przez Urząd Lotnictwa Cywilnego i Prokuraturę. Rzecznik Ministra Koordynator Służb Specjalnych 10 grudnia 2021 roku przekazał wstępne ustalenia w śledztwie prowadzonym przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego w porozumieniu z Prokuraturą Krajową, zgodnie z którymi Polska stoi na stanowisku, że przechwycenie samo-

⁶ Białoruś: oświadczenie wysokiego przedstawiciela wydane w imieniu UE w sprawie wymuszonego przekierowania do Mińska lotu Ryanair FR4978 w dniu 23 maja 2021 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/05/24/belarus-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-forced-diversion-of-ryanair-flight-fr4978-to-minsk-on-23-may-2021/> (dostęp: 25.12.2021).

⁷ M. Żylicz, *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 46.

lotu stanowiło celowe wprowadzenie w błąd załogi statku z intencją skłonienia jej do lądowania w Mińsku⁸. W związku z ustaleniami polskich służb stwierdzono, że nie istniało żadne zagrożenie bombowe. Na konferencji ujawniono, że zgodnie z materiałem zarejestrowanym na nagraniach, kontrolerom nieprzerwanie towarzyszył oficer białoruskich służb specjalnych, nadzorujący ich działania oraz wydający polecenia, który na bieżąco raportował o sytuacji osobie, z którą pozostawał w stałej łączności telefonicznej⁹. Jak podaje Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego: „wbrew przyjętym standardom, komunikacja między samolotem a wieżą odbywała się na nowo utworzonej częstotliwości, tak by uniemożliwić słyszalność korespondencji załogom innych samolotów”¹⁰. Tym samym zarzuca się Republice Białorusi złamanie powszechnie przyjętych procedur bezpieczeństwa. Wobec zagrożenia bombowego nie przeprowadzono ewakuacji samolotu, a jedynie nieśpieszne wyprowadzenie pasażerów. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego poinformowała, że działania te mogą być interpretowane, jako atak terroryzmu państwowego.

Jurysdykcja państwa nad statkiem powietrznym wykonującym operację lotniczą

W przywołanym opisie stanu faktycznego mowa jest o samolocie przeznaczonym do użytku cywilnego regularnej służby powietrznej, zarejestrowanym w Polsce przez Urząd Lotnictwa Cywilnego. Przynależność państwowa maszyny jest, z punktu widzenia precedensu, istotną więzią o charakterze publicznoprawnym. Już na początku XX wieku w prawie lotniczym została sformułowana koncepcja, zgodnie z którą każdy statek powietrzny, aby wykonywać loty międzynarodowe, powinien być poddany kontroli danego państwa. Oznacza to posiadanie określonej przynależności państwowej — co było następnie sukcesywnie potwierdzane w licznych konwencjach lotniczych oraz prawie wewnętrznym państw, w tym, w aktualnie obowiązującej ustawie z dnia 3 lipca 2002 roku — Prawo lotnicze

⁸ *Awaryjne lądowanie samolotu w Mińsku. Prokuratura Krajowa: nie istniało żadne zagrożenie bombowe*, <https://www.polskieradio24.pl/5/1222/Artykul/2865263,Awaryjne-ladowanie-samolotu-w-Minsku-Prokuratura-Krajowa-nie-istniało-zadne-zagrozenie-bombowe> (dostęp: 22.12.2021).

⁹ *Nowe ustalenia w śledztwie Mazowieckiego pionu PZ PK dotyczącym zmuszenia do lądowania w Mińsku polskiego samolotu*, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/nowe-ustalenia-w-sledztwie-mazowieckiego-pionu-pz-pk-dotyczacym-zmuszenia-do-ladowania-w-minsku-polskiego-samolotu> (dostęp: 28.12.2021); *Stanisław Żaryn: porwanie samolotu Ryanair było zaplanowaną operacją białoruskich służb specjalnych*, <https://tvn24.pl/polska/stanislaw-zaryn-o-porwaniu-samolotu-ryanair-zaplanowana-operacja-bialoruskich-sluzb-specjalnych-5520683> (dostęp: 28.12.2021).

¹⁰ Oficjalny profil społecznościowy Rzecznika Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, ustalenia śledztwa ABW, <https://www.facebook.com/watch/?v=329184822376945&ref=sharing> (dostęp: 27.02.2022).

(art. 31), transponując tym samym generalną zasadę prawa międzynarodowego¹¹. Problem przymusowego lądowania jest jednak szerszy: sytuacja statku powietrznego przebywającego w przestrzeni powietrznej państwa innego niż kraj rejestracji jest o tyle złożona, że oprócz przynależności państwowej (bandery), należy wskazać zwierzchnictwo terytorialne, jakie w omawianym przypadku przypadało Republice Białorusi¹².

Do wskazania kompetencji, wynikających z przynależności państwowej statku, przysługujących Polsce, jak również kompetencji wynikających ze zwierzchnictwa terytorialnego, przysługujących Białorusi, należy sięgnąć do Konwencji Chicagowskiej, która w kompleksowy sposób normuje na płaszczyźnie wielostronnej publicznoprawne zagadnienia międzynarodowej żeglugi powietrznej¹³. Zgodnie z art. 17 statki powietrzne mają przynależność państwową kraju, w którym są zarejestrowane¹⁴. Natomiast zgodnie z art. 1 tejże konwencji, umawiające się państwa uznają, że każde z nich ma całkowitą i wyłączną suwerenność w przestrzeni powietrznej nad swoim terytorium, zwierzchnictwo terytorialne stosuje się więc przed zwierzchnictwem samolotowym czy też osobowym¹⁵. Układ o tranzycie międzynarodowych służb powietrznych, podpisany w Chicago dnia 7 grudnia 1944 roku (Układ o dwóch wolnościach), będący osobnym dokumentem przyjętym wraz z uchwaleniem Konwencji Chicagowskiej, jako rozwiązanie problemu przewiduje ponadto przywilej przelotu nad terytorium państwa bez konieczności lądowania oraz przywilej lądowania dla celów niehandlowych (art. 1), a zatem odgrywa istotną rolę w ułatwieniu międzynarodowego transportu lotniczego¹⁶. Zarówno Polska, jaki i Białoruś są sygnatariuszami konwencji.

Należy zbadać intencje Republiki Białorusi w zakresie przymusowego lądowania samolotu. W przypadku ściągnięcia maszyny w celu zatrzymania osób, w zakresie konieczności poddania ich jurysdykcji karnej, przesłanki do wyłączenia możliwości swobody przelotu są wymienione enumeratywnie w Konwencji w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, sporządzonej w Tokio dnia 14 września 1963 roku (Konwencją Tokijską) i obejmują przypadki przestępstw popełnianych na pokładzie

¹¹ J.C. Cooper, *Explorations in areospace law: selected essays*, Montreal 1968, s. 241. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 roku — Prawo lotnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1970; z 2021 r. poz. 784, poz. 847, poz. 1898).

¹² W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017, s. 259–269.

¹³ M. Żylicz, *op. cit.*, s. 46.

¹⁴ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 roku — Konwencja Chicagowska (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 i poz. 214; z 2016 r. poz. 541).

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Układ o tranzycie międzynarodowych służb powietrznych, podpisany w Chicago dnia 7 grudnia 1944 roku — Układ o dwóch wolnościach (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 213 i poz. 214).

(art. 4)¹⁷. Konwencja ta normuje zagadnienia w zakresie jurysdykcji i właściwości prawa w odniesieniu do przestępstw popełnianych na statkach powietrznych oraz czynów stwarzających zagrożenie w locie¹⁸. Natomiast w świetle Konwencji Chicagowskiej każde państwo, korzystając z praw swojej suwerenności, jest uprawnione do żądania lądowania w jakimś wyznaczonym porcie lotniczym cywilnego statku powietrznego przelatującego nad jego terytorium bez zezwolenia albo jeśli są racjonalne podstawy do stwierdzenia, że jest on używany w jakimkolwiek celu niezgodnym z konwencją (art. 3 bis)¹⁹. Śledztwo powinno ustalić, czy władze białoruskie działały w granicach dobrej wiary, mając na względzie życie i zdrowie pasażerów.

Załącznik nr 2 Konwencji Chicagowskiej „Przepisy ruchu lotniczego” zawiera szczegółowe przepisy dotyczące przechwytywania cywilnych statków powietrznych, w tym wskazanie, aby działanie to było podejmowane jako ostateczność (dodatek nr 2, pkt 1.1.), a więc w sytuacji realnego zagrożenia zdrowia i życia ludzi znajdujących się na pokładzie bądź na terytorium położonym bezpośrednio pod drogą powietrzną²⁰. Charakter załączników został określony przez art. 37 Konwencji, który wskazuje, że „Organizacja Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego będzie przyjmować i zmieniać co pewien czas w miarę potrzeby międzynarodowe normy oraz zalecone metody i zasady postępowania [...]”²¹. Zatem przepisy zawarte w załącznikach stanowią uaktualnione normy i zalecenia ICAO, przyjęte w celu podniesienia jakości współpracy międzynarodowej oraz ujednolicenia przepisów dotyczących żeglugi powietrznej. Załączniki nie stanowią jednak traktatów międzynarodowych, nie mają zatem takiej samej mocy wiążącej, jak Konwencja. Art. 38 Konwencji przewiduje możliwość odchylenia wewnętrznych regulacji państwowych od międzynarodowych zasad i norm postępowania pod warunkiem poinformowania ICAO. Należy zatem ustalić, czy władze białoruskie działały w przeświadczeniu konieczności podejmowanych środków. Zgodnie z art. 1 lit. e Konwencji o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzonej w Montrealu dnia 23 września 1971 roku (Konwencja Montrealska), popełnia przestępstwo każda osoba, która bezprawnie i umyślnie przekazuje informacje, o których wie, że są fałszywe, stwarzając w ten sposób zagrożenie bezpieczeństwa statku powietrznego.

¹⁷ Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, sporządzona w Tokio dnia 14 września 1963 roku (Dz.U. z 1971 r. Nr 15, poz. 147 i poz. 148).

¹⁸ M. Żylicz, *op. cit.*, s. 95.

¹⁹ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 roku — Konwencja Chicagowska (tekst jedn. Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 i poz. 214; z 2016 r. poz. 541).

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*.

go w locie²². Białoruś przyjęła umowę z zastrzeżeniem, że nie uważa się związaną art. 14, przewidującym, że ewentualne spory między państwami będą rozstrzygane przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości w Hadze²³.

Następstwa przechwycenia samolotu

Incydent wywołał krytyczne reakcje na całym świecie. Agencja Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego zarekomendowała uznanie białoruskiej strefy lotniczej za niebezpieczną i zaleciła powstrzymanie się od wykonywania lotów na terenie kraju²⁴. Rada Unii Europejskiej potępiła 24 maja 2021 roku poczynania białoruskich władz oraz wezwała przewoźników lotniczych z siedzibą w UE do unikania przelotów nad Białorusią, ponadto Rozporządzeniem Rady (UE) 2021/907 z dnia 4 czerwca 2021 roku zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 765/2006 dotyczące środków ograniczających w odniesieniu do Białorusi zdecydowała się na wprowadzenie sankcji w postaci zakazu lądowania, startu i przelotu nad terytorium Unii wszelkim statkom powietrznym eksploatowanym przez białoruskich przewoźników lotniczych²⁵. Departament Transportu USA wydał 29 czerwca 2021 roku zarządzenie zakazujące sprzedaży biletów lotniczych na trasach obejmującej Stany Zjednoczone i Białoruś²⁶.

Działania podjęte przez społeczność międzynarodową są uzasadnione, gdyż przechwycenie samolotu rodzi podejrzenie o bezprawną ingerencję polegającą na zawładnięciu statkiem powietrznym²⁷. Przestrzeganie prawa lotniczego zgodnie z przepisami załącznika nr 17 do Konwencji Chicagowskiej „Ochrona międzynarodowego lotnictwa cywilnego przed atakami bezprawnej ingerencji” obejmuje podjęcie stosownych środków, w tym przekazanie informacji do ICAO, w celu

²² Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona w Montrealu dnia 23 września 1971 roku (Dz.U z 1976 r. Nr 8, poz. 37 i poz. 38).

²³ *Przymusowe lądowanie w Mińsku a przypadek Edwarda Snowdena*, <https://www.dw.com/pl/przymusowe-l%C4%85dowanie-w-mi%C5%84sku-a-przypadek-edwarda-snowdena/a-57676033> (dostęp: 17.12.2021).

²⁴ Biuletyn informacji o bezpieczeństwie z dnia 25 maja 2021 roku o działaniach w białoruskiej strefie powietrznej SIB No.: 2021-10 wydawany przez Agencję Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego.

²⁵ *European Council conclusions on Belarus*, 24 May 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/24/european-council-conclusions-on-belarus-24-may-2021/> (dostęp: 28.12.2021). Rozporządzenie Rady (UE) 2021/907 z dnia 4 czerwca 2021 roku (tekst jedn. Dz.Urz. UE L 197I, 4 czerwca 2021).

²⁶ United States of America Department of Transportation Office of the Secretary Washington, D.C. Issued by the Department of Transportation on the 2nd Day of July, 2021, final order, Docket DOT-OST-2021-0074.

²⁷ M. Żylicz, *op. cit.*, s. 439.

zapobieżenia powtórzeniu się takiego aktu w przyszłości (3.4.8)²⁸. Prawo międzynarodowe publiczne to system norm regulujących wzajemne stosunki pomiędzy podmiotami tego prawa i choć większość norm ma charakter *ius dispositivum*, pewne istotne postanowienia są bezwzględnie obowiązujące, a uchylenie się od nich jest niedopuszczalne²⁹. Z racji swojej natury, prawo międzynarodowe charakteryzuje się słabym aparatem przymusu i częstą nieskutecznością w stosunkach międzynarodowych, a zatem zdecydowane reakcje oraz uznanie na arenie światowej wyników prowadzonego postępowania stanowi konieczne przeciwstawienie się zarzutom o fasadowość i nieefektywność norm o charakterze powszechnym i wielostronnym. To, że nie istnieje zorganizowany aparat przymusu, nie oznacza, że nie ma go wcale: póki istnieje instytucja sankcji, póty można mówić o aparacie przymusu. Przykładowo, ONZ nie wyklucza użycia siły w obronie pokoju.

Działania Rady Europy czy ICAO oznaczają manifestację zasady świętości umów, *pacta sunt servanda*. Białoruś dobrowolnie zgodziła się na przystąpienie do wspomnianych konwencji, stała się stroną z własnej inicjatywy, a to zobowiązuje ją do przestrzegania powziętych przyrzeczeń. Stanowcza reakcja jest więc ostrzeżeniem wystosowanym nie tylko wobec Białorusi, ale także sygnałem skierowanym do innych państw, że uczestnicy stosunków międzynarodowych powinni uznawać moc wiążącą postanowień umownych. W przywołanej sytuacji stosowanie sankcji jest uzasadnione obroną pokoju i celem jego przywrócenia³⁰. Opisany incydent jest poważny z wielu względów, mowa bowiem o lądowaniu awaryjnym uzasadnianym potencjalnym zagrożeniem bombowym samolotu z obywatelami Unii Europejskiej na pokładzie, zakończonym aresztowaniem dwójki z nich na terenie nieobjętym strefą Schengen. Zgodnie ze wstępem do Konwencji Chicagowskiej prawo jest tworzone po to, by „międzynarodowe lotnictwo cywilne mogło się rozwijać w sposób pewny i prawidłowy” — nie można zatem zaakceptować świadomego obchodzenia przepisów. We wstępie zaś do Konwencji o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, sporządzonej w Hadze dnia 16 grudnia 1970 roku, wskazano, że „bezprawne czyny zawładnięcia statkami powietrznymi w locie lub sprawowania nad nimi kontroli narażają na niebezpieczeństwo osoby i mienie, poważnie zagrażają eksploatacji linii lotniczych i podrywają zaufanie narodów świata do bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego [...]”³¹.

²⁸ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 roku — Konwencja Chicagowska (Dz.U z 1959 r. Nr 35, poz. 212 i poz. 214; z 2016 r. poz. 541). M. Żylicz, *op. cit.*, s. 442.

²⁹ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014, s. 11.

³⁰ W. Góralczyk, S. Sawicki, *op. cit.*, s. 185–191.

³¹ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 roku — Konwencja Chicagowska (Dz.U z 1959 r. Nr 35, poz. 212 i poz. 214; z 2016 r. poz. 541). Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, sporządzona w Hadze dnia 16 grudnia 1970 roku (Dz.U. z 1972 r. Nr 25, poz. 181 i poz. 182).

Postępowanie wyjaśniające jest niezwykle ważne. Należy ustalić, czy faktycznie doszło do przestępstwa międzynarodowego, które podlegałoby ściganiu na podstawie zobowiązań międzynarodowych: represji wszechświatowej. Lotnicze prawo karne i prawo karne ogółem pełnią przede wszystkim funkcję ochronną dóbr przedstawiających wartość społeczną przed atakami prowadzącymi do ich naruszenia lub narażenia na niebezpieczeństwo³². Przedmiotem ochrony w przypadku przymusowego lądowania boeinga, oprócz oczywistej wolności przelotu tranzytowego cywilnego samolotu regularnej służby powietrznej, wynikającej z umowy międzynarodowej, jest przede wszystkim poczucie bezpieczeństwa, ochrona życia i zdrowia pasażerów. Konieczność przeprowadzenia odpowiedniego dochodzenia jest wymuszona przez niezbędność prewencji, mającej prowadzić do ukształtowania odpowiedniej postawy zarówno państwa dokonującego zamachu, jak i przez świadomość prawną innych podmiotów obrotu międzynarodowego³³. Nie bez znaczenia pozostaje również obowiązek zabezpieczenia społeczności międzynarodowej przed podobnymi działaniami w przyszłości. Niezbędna ochrona jest możliwa tylko w przypadku ścisłej współpracy państw³⁴.

Kwestia precedensu przesądza o powadze konsekwencji. Jeśli w wyniku śledztwa prowadzonego przez ICAO zostanie stwierdzone, że doszło do przestępstwa, zaś władze Białorusi umyślenie wprowadziły pilotów samolotu w błąd, czyn ten będzie można określić fiaskiem wizerunkowym. Umyślne działanie, umotywowane chęcią urągającemu godności ludzkiej przechwycenia osób, wobec których domniemywa się, że popełniły czyny zabronione, przy pomocy środków nieproporcjonalnie naruszających normy prawa międzynarodowego, jest podstawą do izolacji kraju oraz powszechnego potępienia jego aktywności. Ze względu na rozmiar szkody oraz okoliczności spodziewane reperkusje byłyby znaczące, zaś na pewno podtrzymano by te już istniejące. Niepodjęcie działań skutkowałoby legitymizacją czynu, normalizacją bezprawnego działania, które mogłoby spowodować tolerowanie podobnych aktów w przyszłości, dlatego niemożliwym jest domniemywać, że w przypadku stwierdzenia winy władz Białorusi, zajście zostałoby strywalizowane.

Unikanie przez linie lotnicze białoruskiej strefy powietrznej ma na celu przywrócenie zaufania społeczeństwa do przewoźników i stanowi naturalne następstwo zajścia. Niewątpliwie poza oczywistymi stratami dla Republiki Białoruskiej wynikającymi z sankcji, należy również wskazać na związane ze wspomnianym unikaniem terytorium utracone korzyści w postaci opłat za korzystanie z przestrzeni powietrznej, jakie państwo uzyskiwało od przewoźników lotniczych w liczbie około 300–400 dziennie, a które w skali roku mogły generować ponad

³² J. Giezek, *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2020, s. 31.

³³ *Ibidem*, s. 32.

³⁴ M. Matusiak, *Terroryzm lotniczy w świetle konwencji organizacji narodów zjednoczonych*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 9, 2019, nr 15, s. 315.

80 mln euro zysku³⁵. Białoruś będzie musiała zmagać się również ze szkodami o charakterze niemajątkowy, w tym wspomnianym uprzednio ostracyzmem moralnym na arenie międzynarodowej.

Potencjalne konsekwencje dla Białorusi

Bez względu na poczynione wyjaśnienia, sytuacja Białorusi nie ulegnie zmianie. Ewentualne przyznanie się do winy, z punktu widzenia sytuacji prawnej kraju, nie miałoby znaczenia. Państwo odpowiada za działanie organów państwowych jak za postępowanie własne, niezależnie od tego, czy organy te są niezależne, czy mają charakter wykonawczy, czy administracyjny, nawet w obliczu przekroczenia kompetencji bądź działania wbrew instrukcjom³⁶. Odpowiedzialność międzynarodowa ma więc miejsce wówczas, gdy spełnione zostaną łącznie dwa warunki: można przypisać państwu dane działanie oraz działanie to narusza normy prawa międzynarodowego. Pojęcie winy nie odgrywa zatem istotnej roli³⁷. Jeśli doszło do popełnienia czynu niezgodnego z prawem międzynarodowym, śledztwo na pewno je ujawni, a zatem nie ma znaczenia, czy przebieg wydarzeń przedstawiony przez stronę białorską okaże się fałszywy w wyniku prowadzonego dochodzenia, czy państwo będzie bronić swojej niewinności, czy też przyzna się i okaże ubolewanie — prawne konsekwencje pozostaną takie same. Ewentualnych różnic można doszukiwać się na płaszczyźnie moralnej i wizerunkowej.

Niewątpliwie ewentualne stwierdzenie naruszenia prawa międzynarodowego spowoduje konieczność powzięcia przez Białoruś przyrzeczenia, co do niepowtórzenia się podobnego incydentu w przyszłości. Pewna jest także konieczność likwidacji skutków, jakie pojawiły się w wyniku bezprawnego działania; możliwe, że państwu nakazane zostanie zwolnienie zatrzymanych w maju 2021 roku osób³⁸. Celowe wprowadzenie załogi statku lotniczego w błąd oraz późniejsze wydarzenia, jeśli przyjąć, że byłyby czynione z premedytacją, stanowią istotne naruszenie interesów państw, w tym interesu kraju rejestracji statku, krajów przynależności państwowej pasażerów czy też kraju siedziby przewoźnika lotniczego. To zaś decyduje o rozszerzeniu odpowiedzialności międzynarodowej poza zakres zwykłego stosunku dwustronnego między państwem naruszającym prawo a poszkodowanym³⁹. Zgodnie z Konwencją Chicagowską, rozwiązywanie sporów odbywa się za pośrednictwem rozstrzygnięć Rady ICAO, które mają moc wiążącą dla państw.

³⁵ *Białoruś straci na zakazie lotów nad jej terytorium. To nawet 770 euro za jeden samolot*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/zakaz-lotow-nad-bialorusia-ile-samoloty-placa-za-przelot-przez-przestrzen-powietrzna/jfcn49k> (dostęp: 26.12.2021).

³⁶ W. Góralczyk, S. Sawicki, *op. cit.*, s. 188–189; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 740.

³⁷ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 738–748.

³⁸ *Ibidem*, s. 759

³⁹ A. Zbaraszewska, *Dylematy międzynarodowej odpowiedzialności państw*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 69, 2007, nr 1, s. 3.

W omawianym przypadku może się okazać, że nie znajduje zastosowania przepis regulujący zasady odwołania się od rozstrzygnięcia. Z treści art. 84 Konwencji Chicagowskiej wynika, że „każde Umawiające się Państwo może, z zastrzeżeniem postanowień artykułu 85, odwołać się od decyzji Rady do powołanego ad hoc sądu polubownego określonego w uzgodnieniu z pozostałymi stronami sporu lub do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej”⁴⁰. Przy podpisywaniu Konwencji Montrealskiej, która reguluje czyny skierowane przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa, Białoruś wskazała, że nie czuje się związana art. 14, dającym możliwość skierowania sporu do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości⁴¹.

Władze białoruskie, jeżeli rzeczywiście doszło do popełnienia przestępstwa, powinny poddać się decyzji, mogą również wyrazić skruchę oraz chęć naprawienia szkód, w celu poprawy swojego profilu. Nie ulega jednak wątpliwości, że precedens negatywnie rzutuje na obraz państwa funkcjonujący w zbiorowej świadomości społeczności międzynarodowej. Wydarzenia, jakie miały miejsce w maju 2021 roku, doprowadziły do pogorszenia się stosunków między państwami a Białorusią, jak również powstania szkód po stronie zarówno państw, których interes został znacząco naruszony, jak i kraju, który dokonał przechwycenia statku powietrznego w locie.

Podsumowanie

Śledztwo w sprawie działań podjętych przez Republikę Białorusi w zakresie przechwytywanego samolotu pozostaje w toku, dlatego nie należy przedwcześnie wydawać opinii i sądów. Można jednak przyjąć, że z wysokim prawdopodobieństwem mogły zostać złamane liczne umowy wielostronne między państwami, w tym postanowienia Konwencji Chicagowskiej wraz z załącznikami oraz przepisy Konwencji Montrealskiej. W omawianym stanie faktycznym da się wskazać wiele nieścisłości oraz trudnych do wytłumaczenia rozwiązań, w tym fakt eskorty samolotu przez wojskowego myśliwca, aresztowanie białoruskiego opozycjonisty i jego partnerki czy niespójne tłumaczenia rządu państwa odpowiedzialnego za nieproporcjonalny dobór środków. Rekcja międzynarodowa, w tym kroki podjęte przez Radę Unii Europejskiej, wydają się zrozumiałe i adekwatne do zajścia. Rzeczpospolita Polska, jako kraj rejestracji statku i bezpośredni poszkodowany, jest słusznie zainteresowana wynikami dochodzenia prowadzonego przez Radę ICAO. Prawo stanowione jest tworzone w celu zachowania określonego porządku, utrzymania pokoju i bezpieczeństwa. Dlatego tak ważne jest, aby je respektować i reagować na wszelkie formy jego naruszenia. Białoruś powinna przyjąć decyzję, jaka zapadnie w sprawie prowadzonego sporu i zrealizować ciążące na niej obowiązki.

⁴⁰ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 roku — Konwencja Chicagowska (Dz. U z 1959 r. Nr 35, poz. 212 i poz. 214; z 2016 r. poz. 541).

⁴¹ *Status of Belarus with regard to international law instruments*, https://www.icao.int/secretariat/legal/Status%20of%20individual%20States/belarus_en.pdf (dostęp: 28.12.2021).

Bibliografia

- Air force of Belarus: Inception of Ryanair flight was not, MiG-29 fighter jet had another task*, <https://112.international/society/air-force-of-belarus-interception-of-ryanair-flight-was-not-mig-29-fighter-jet-had-another-task-62259.html>.
- Awaryjne lądowanie samolotu w Mińsku. Prokuratura Krajowa: nie istniało żadne zagrożenie bombowe*, <https://www.polskieradio24.pl/5/1222/Artykul/2865263,Awaryjne-ladowanie-samolotu-w-Minsku-Prokuratura-Krajowa-nie-istniało-żadne-zagrozenie-bombowe>.
- Białoruś: oświadczenie wysokiego przedstawiciela wydane w imieniu UE w sprawie wymuszonego przekierowania do Mińska lotu Ryanair FR4978 w dniu 23 maja 2021 r.*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/05/24/belarus-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-on-the-forced-diversion-of-ryanair-flight-fr4978-to-minsk-on-23-may-2021/>.
- Białoruś straci na zakazie lotów nad jej terytorium. To nawet 770 euro za jeden samolot*, <https://businessinsider.com.pl/wiadomosci/zakaz-lotow-nad-bialorusia-ile-samoloty-placa-za-przelot-przez-przestrzen-powietrzna/jfcn49k>.
- Biuletyn informacji o bezpieczeństwie z dnia 25 maja 2021 roku o działaniach w białoruskiej strefie powietrznej SIB No.: 2021-10 wydawany przez Agencję Unii Europejskiej ds. Bezpieczeństwa Lotniczego.
- Cooper J.C., *Explorations in areospace law: selected essays*, Montreal 1968.
- Czapliński W., Wyzomska A., *Prawo międzynarodowe publiczne zagadnienia systemowe*, Warszawa 2014.
- European Council conclusions on Belarus*, 24 May 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/05/24/european-council-conclusions-on-belarus-24-may-2021/>.
- Giezek J., *Prawo karne materialne. Część ogólna i szczególna*, red. M. Bojarski, Warszawa 2020.
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2017.
- <https://www.facebook.com/watch/?v=329184822376945&ref=sharing>.
- Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 roku — Konwencja Chicagowska, Dz.U z 1959 r. Nr 35, poz. 212 i poz. 214; z 2016 r. poz. 541.
- Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, sporządzona w Hadzie dnia 16 grudnia 1970 roku, Dz.U. z 1972 r. Nr 25, poz. 181 i poz. 182.
- Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, sporządzona w Montrealu dnia 23 września 1971 roku, Dz.U z 1976 r. Nr 8, poz. 37 i poz. 38.
- Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, sporządzona w Tokio dnia 14 września 1963 roku, Dz.U. z 1971 r. Nr 15, poz. 147 i poz. 148.
- Matusiak M., *Terroryzm lotniczy w świetle konwencji organizacji narodów zjednoczonych*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 9, 2019, nr 15, s. 305–316.
- Nowe ustalenia w śledztwie Mazowieckiego pionu PZ PK dotyczącym zmuszenia do lądowania w Mińsku polskiego samolotu*, <https://www.gov.pl/web/prokuratura-krajowa/nowe-ustalenia-w-sledztwie-mazowieckiego-pionu-pz-pk-dotyczacym-zmuszenia-do-ladowania-w-minsku-polskiego-samolotu>.
- Oświadczenie PKBWL w sprawie lotu FR4978, wydane przez państwową komisję lotniczą, <http://www.pkbwl.gov.pl/index.php/raporty/14-wiadomosci/61-o%C5%BWiadczenie-pkbwl-w-sprawie-lotu-fr4978?raport=71&kategoria=1>.
- Przymusowe lądowanie w Mińsku a przypadek Edwarda Snowdena*, <https://www.dw.com/pl/przymusowe-l%C4%85dowanie-w-mi%C5%84sku-a-przypadek-edwarda-snowdena/a-57676033>.
- Rozporządzeniem Rady (UE) 2021/907 z dnia 4 czerwca 2021 roku. Tekst jedn. Dz.Urz. UE L 1971, 4 czerwca 2021.

- Ryanair flight over Belarus was intercepted by a MiG-29 fighter from 61st Airbase. Details*, <https://informnapalm.org/en/ryanair-flight-over-belarus-was-intercepted-by-a-mig-29/>.
- Stanisław Żaryn: *porwanie samolotu Ryanair było zaplanowaną operacją białoruskich służb specjalnych*, <https://tvn24.pl/polska/stanislaw-zaryn-o-porwaniu-samolotu-ryanair-zaplanowana-operacja-bialoruskich-sluzb-specjalnych-5520683>.
- Status of Belarus with regard to international law instruments*, https://www.icao.int/secretariat/legal/Status%20of%20individual%20States/belarus_en.pdf.
- Tétrault-Farber G., Osborn A., *'They say code is red': transcript of controller telling plane to land in Minsk*, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/they-say-code-is-red-transcript-controller-telling-plane-land-minsk-2021-05-25/>.
- Układ o tranzycie międzynarodowych służb powietrznych, podpisany w Chicago dnia 7 grudnia 1944 roku, Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 213 i poz. 214.
- United States of America Department of Transportation Office of the Secretary Washington, D.C. Issued by the Department of Transportation on the 2nd Day of July, 2021, final order, Docket DOT-OST-2021-0074.
- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 roku — Prawo lotnicze, Dz.U. z 2020 r. poz. 1970 i z 2021 r. poz. 784, poz. 847, poz. 1898.
- Weiss M., *Lukashenko's Crazy-Stupid Hamas Headfake, An exclusively obtained email shows that the Ryanair 'Hamas bomb' warning — which the Belarusian president said prompted the jet landing — came after the crew was told of a threat*, <https://newlinesmag.com/reportage/lukashenko-crazy-stupid-hamas-headfake/>.
- Zasady przechwytywania cywilnych statków powietrznych*, <https://dlapilota.pl/wiadomosci/dlapilota/zasady-przechwytywania-cywilnych-statkow-powietrznych-przez-wojskowe-konstrukcj>.
- Zbaraszewska A., *Dylematy międzynarodowej odpowiedzialności państw*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 69, 2007, nr 1, s. 45–63.
- Żylicz M., *Prawo lotnicze międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011.