

Vsi enaki, vsi sumljivi – nadzor nad letalskimi potniki – boj zoper letalski terorizem

Aleksander ČIČEROV

Izveček: septembra 2010 je diplomatska konferenca o mednarodnem letalskem pravu, ki jo je organizirala Mednarodna organizacija civilnega letalstva (ICAO), sprejela dva mednarodnopravna akta: Pekinško konvencijo in Pekinški protokol. Pekinška konvencija in Protokol posodabljata protiteroristično mednarodno letalsko pravo, ki je veljalo do 9. novembra 2001. Pekinška konvencija sankcionira uporabo zrakoplova kot orožja za množično uničenje in nevarnih snovi za napad na letalo ali druge cilje na zemlji.

Gljučne besede: Pekinška konvencija, Pekinški protokol, Montrealska konvencija, Haaška konvencija, podatki o letalskih potnikih (PNR), mednarodno letalsko pravo, protiteroristično pravo

■ 1 Uvod

Razvoj mednarodnega letalskega prava lahko v veliki meri prispeva k ustvarjanju in ohranjanju prijateljstva in razumevanja med državami in ljudstvi sveta. Vsaka njegova zloraba (kot na primer letalski terorizem) pa lahko postane nevarna za splošno varnost (preambula k Čikaški konvenciji).¹ Neposredni odgovor ICAO na teroristični napad na Svetovni trgovski center (angl. WTC) 9. novembra 2001 je bil pregled mednarodne letalske zakonodaje s stališča uspešne obrambe pred terorističnimi dejanji. Na diplomatski konferenci v Pekingu je bila pozornost usmerjena v naslednja mednarodnopravna dokumenta:

- Montrealsko konvencijo (1971)² in
- Montrealski protokol (1983)³.

■ 2 Montrealska konvencija

»Poleg ugrabitve zrakoplovov prežijo na civilno letalstvo še druge nevarnosti, kot na primer sabotaže zrakoplovov ali naprav za navigaci-

jo.«⁴ Haaška in Tokijska konvencija kriminalizirata dejanja, storjena na krovu letala. Za nezakonita dejanja, usmerjena zoper varnost civilnega letalstva, vključno z dejanji sabotaže, je bilo potrebno sprejeti nov mednarodnopravni akt – Montrealsko konvencijo. Z njo je povezan tudi primer nesreče letala ameriške družbe Pan Am nad Lockerbijem. Z napadom na Svetovni trgovski center 11. septembra 2001 pa se je pojavil nov moment v mednarodnem letalskem pravu. Zrakoplov je bil uporabljen kot orožje v rokah teroristov.

Veljavno mednarodno letalsko pravo – Montrealska (1971) in Haaška konvencija (1970) – takega dejanja še ni sankcioniralo.⁵

Pekinška konvencija pravzaprav nadaljuje z inkriminacijo dejanj tam, kjer je končala Montrealska konvencija.⁶

V skladu s 24. členom ta konvencija tudi prevlada nad Montrealsko konvencijo (1971) in Montrealskim protokolom (1988).

Pekinška konvencija sankcionira »uporabo letala v prometu za povzročitev smrti, resne telesne poškodbe ali resne škode na lastnini ali v okolju«, inkriminira izpuščanje ali odmetavanje iz letala v prometu katerega koli BCN-orožja ali razstreliva, radioaktivnih ali podobnih substanc na način, ki povzroči ali je sposoben povzročiti smrt, resno telesno po-

1 Glej podrobno Konvencijo o mednarodnem civilnem letalstvu, zbral, uredil in posodobil A. Čičerov, izdala Fakulteta za strojništvo, Ljubljana 2011.

2 Konvencija o preprečevanju nezakonitih dejanj zoper varnost civilnega letalstva (ang.: Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation), podrobno o Konvenciji glej: I. H. Ph. Diederiks-Verschoor, An Introduction to Air Law, Wolters Kluwer Law & Business, 2012, str. 405–409.

3 Republika Slovenija je oba akta nasledila 27. maja 1992, glej podrobno: A. Čičerov, navedeno delo.

4 A. Čičerov, navedeno delo, str. 245.

5 V angl.: Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation; slo.: Konvencija o preprečevanju nezakonitih dejanj zoper varnost civilnega letalstva. Drugi akt, ki ga obravnavamo, je Montrealska konvencija za preprečevanje nasilnih nezakonitih dejanj na letališčih za mednarodni civilni promet (angl.: Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at the Airports Serving International Civil Aviation), ki nadomešča Haaško konvencijo iz leta 1970. Podrobno glej v nav. delu I. H. Ph. Diederiks-Verschoor, str. 400–405.

6 Montrealska konvencija (1971) sankcionira dejanje, ki ga stori vsakdo, ki nezakonito in namenoma:
(a) izvrši nasilje, naperjeno zoper ljudi na zrakoplovu med letom, če bi to spravilo v nevarnost zrakoplov;
(b) uniči zrakoplov v prometu ali povzroči na njem škodo, zaradi katere zrakoplov ne more leteti ali bi bila ogrožena njegova varnost; postavi ali povzroči, da se na zrakoplovu v prometu kakor koli

Mag. Aleksander Čičerov, univ. dipl. prav., Univerza v Ljubljani, Fakulteta za strojništvo



Letalo kot orožje teroristov

škodbo ali resno škodo lastnini ali v okolju, ali uporabi zoper letalo v prometu katero koli BCN-orožje ali razstrelivo, radioaktivne ali podobne substance na način, ki povzroči ali je sposoben povzročiti smrt, resno telesno poškodbo ali resno škodo lastnini ali v okolju, ali prevaža, pripelje do prevoza ali olajša prevoz razstreliva, radioaktivnih materialov, BCN-opreme, ki bi lahko bistveno prispevala k izdelavi in razširjanju tega orožja in opreme. Prav tako stori kaznivo dejanje oseba, ki stori dejanja, navedena v drugem odstavku 1. člena te konvencije: izvajanje nasilja zoper osebo na letališču za mednarodni promet, kar povzroči ali bi lahko povzročilo resne poškodbe ali smrt in ki uniči ali resno poškoduje naprave na letališču, ki služi mednarodnemu prometu, če bi taka dejanja lahko ogrozila varnost na tem letališču. V nadaljevanju konvencija inkriminira grožnjo (angl.: threat), ki nezakonito in namerno povzroči, da neka oseba pristane na grožnjo, če gre za okoliščine, ki kažejo na to, da gre grožnjam verjeti. Konvencija inkriminira poizkus (angl.: attempt), organizacijo ali vodenje drugih, da store kazniva dejanja in sodelujejo

(angl.: participation) v sosterilstvu.⁷ Konvencija definira pojme kot letalo v letu, letalo v službi, naprave za zračno navigacijo, strupene kemikalije, radioaktivni material, jedrski material, obogateni uran, BCN-orožje, kemično orožje, prekursor, izvorni material, poseben fuzijski material.

Montrealska konvencija (1971) je sprejela načelo: »**aut dedere aut prosequi**«, kar pomeni »**storilca je treba izročiti ali kaznovati**«!

■ 3 Montrealski protokol (1988)

»Na 26. zasedanju Skupščine ICAO (1986) je kanadska delegacija predlagala izdelavo novega mednarodnega instrumenta, ki bi sankcioniral nezakonita dejanja na letališčih, ki se uporabljajo za mednarodno civilno letalstvo.«⁸

Vzrok za to, da je težko zatreti ugrabitve letal (angl.: hijacking), je dejstvo, da je letalo zelo ranljivo. IFALPA (Mednarodno združenje linijskih pilotov) je ugrabitve razdelilo v pet kategorij, in sicer:

- popolna izguba nadzora nad upravljanjem letala,
- uporaba orožja v pilotski kabini lahko povzroči škodo in ogrozi varnost letenja,
- lahko pride do trčenja, ker letalo leti brez nadzora,
- lahko zmanjka goriva,
- posadki ni znano letališče, ki so ga ugrabitelji izbrali, prav tako ne pozna procedur pristanka na njem.

S sprejemom Haaške konvencije (1970) postane ugrabitev letala mednarodno kaznivo dejanje. Kljub napredku v mednarodnem letalskem pravu pa Haaška konvencija ni rešila vprašanja obveznosti pregonu storilca(cev). Odprto je ostalo vprašanje varnosti agentov na krovu letala in njihovih pooblastil glede ravnanja z ugrabitelji.

Sprejeti Protokol dopolnjuje Haaško konvencijo (1970). Pekinški protokol in Haaška konvencija tvorita enoten dokument in tako ju je treba razlagati (Haaška konvencija, kot je bila dopolnjena s Pekinškim protokolom).⁹

Po dikciji Pekinškega protokola stori kaznivo dejanje vsakdo, kdor zaseže ali izvršuje nadzor s silo, grožnjo ali prisilo ali s katero koli drugo obliko prisiljevanja nezakonito in namerno zaseže ali izvršuje oblast nad operativnim letalom.

Kaznivo dejanje stori vsakdo, kdor grozi, da bo storil zgoraj navedeno dejanje, ali ki nezakonito in namerno povzroči, da druga oseba tako grožnjo sprejme v primerih, ki kažejo na to, da grožnji velja verjeti. Protokol inkriminira tudi poskus storitve takega dejanja, sodelovanje, pomoč pri oviranju preiskave ali kaznovanja. Protokol gre še naprej, ko predpisuje inkriminacijo tistega, ki soglaša z eno ali več osebami, da store kaznivo dejanje, ki kakor koli prispeva k izvedbi kaznivega dejanja (dejanj).

postavi priprava ali substanca, ki bi ga utegnila uničiti ali mu povzročiti škodo, zaradi katere ne bi mogel leteti, ali povzročiti škodo, ki bi ogrozila njegovo varnost v letu;

(c) uniči ali poškoduje naprave za navigacijo ali ovira njihovo delovanje, če bi to ogrozilo varnost zrakoplova v letu;

(d) daje informacije, za katere ve, da so neresnične, in s tem ogroža varnost zrakoplova v letu. Prav tako stori kaznivo dejanje vsakdo: (a) če poskusi storiti kakšno kaznivo dejanje iz prvega odstavka tega člena;

(e) če sodeluje s tistim, ki stori ali poskuša storiti takšno dejanje (soudeleženeec), 1. člen Montrealske konvencije.

⁷ Glej podrobno besedilo Pekinške konvencije (1. čl.).

⁸ A. Čičerov, op. cit. nav. delo, str. 284, glej še A. Čičerov, Montrealski protokol 1988, nav. delo, str. 284.

⁹ XIX. člen Pekinškega protokola.



Strmoglavljenje letala v francoskih Alpah. Pilot naj ne bo nikoli sam za krmilom.

■ 4 Pogajanja na diplomatski konferenci

Podlaga za novo protiteroristično konvencijo in protokol je bila analiza Montrealske in Haaške konvencije, ki je potekala na sestankih ICAO, ki so se začeli leta 2007, vključene pa so bile ključne države (Amerika, Francija, Japonska, Sovjetska zveza itd.). Sestanke je sprožila tudi teroristična grožnja leta 2009, ko je letalski potnik poskušal vžgati smodnik, ki ga je imel pritrjenega na nogi. Storilca je obvladal prisiben nizozemski potnik.¹⁰ Zadeve je še pospešil napad na WTC 11. septembra 2001.

Zaključek sestankov na ICAO je bil, da veljavni režim boja zoper letalski terorizem ne pokriva pomembnega dela napadov, kot na primer uporabo zrakoplova za povzročitev smrti ali uničenja, drugih vrst predvidljivih terorističnih dejanj, kot so uporaba orožja za množično uničevanje na krovu letala, z letala ali zoper drugo letalo ter organiziranje ali prikrivanje takih dejanj.

Mednarodna letalska skupnost je reagirala tako, da je izpopolnila varnostne ukrepe; znano je, da so bila vrata v pilotsko kabino letala zaprta za vse, ki tam niso imeli kaj iskati.¹¹ Izboljšane so bile naprave za telesni pregled potnikov in prtljage, izpolnjeni sezname nezaželenih potnikov – t. i. PNR-ji. Prav tako pa je postala strožnja nacionalna zakonodaja. Neprestan nadzor letalske varnosti in krepitev mednarodnega pravnega režima sta postala stalnici mednarodnega letalskega prometa. Statistika kaže, da je bilo v obdobju 2001–2010 le 23 primerov nezakonitega vmešavanja v civilno letalstvo, od tega je bilo samo osem uspešnih ali poizkušenih ugrabitev, en napad na letališče, en napad na letalo v letu in dva primera poizkusa sabotaže.¹²

Delegacije držav članic so se zavezale za posodobitev Montrealske in Haaške konvencije,¹³ pri čemer je potrebno upoštevati razvoj mednarodnega kriminala in protiterorističnega prava od leta 1970 naprej. Izključiti je potrebno dejanja, ki so povezana z oboroženimi silami, do-

dati podlage za jurisdikcijo in vključiti varovalke glede ekstradicije.¹⁴

Na diplomatski konferenci, ki je potekala v Pekingu, se je zbralo 76 držav članic ICAO. Avstralija, ki so jo podpirale številne države, je predlagala, da bi inkriminirali transport orožja za masovno uničevanje in druge nevarne snovi s civilnimi letali, kriminalizirati pa bi bilo potrebno tudi pomoč ubežnikom, ki so storili taka dejanja. Države udeleženke pa se niso mogle dogovoriti o kibernetnem terorizmu. Predlogi za spremembo aneksa 17 so bili že v teku (aneks 17 se nanaša na letalsko varnost).

Protokol širi obseg Haaške konvencije z dejanji, ki se izvajajo s pomočjo tehnoloških sredstev, pri čemer se letalo uporabi kot orožje.

4.1 Novosti v Pekinški konvenciji

10. septembra 2010 sta bila Pekinška konvencija in protokol sprejeta. Konvencijo je podpisalo 30 držav, do 25. januarja 2015 pa jo je ratificiralo ali pristopilo k njej 10 držav: Angola, Češka republika, Kuba, Gvajana, Dominikanska republika, Kuvajt, Mali, Burma (Mjanmar), Santa Lucija in Švica. Veljati bo začela, ko jo bo ratificiralo ali k njej pristopilo 22 držav. Slovenija konvencije ni podpisala, posledično pa tudi ne ratificirala.¹⁵ Navedenega dne je bil sprejet tudi Sklepni akt diplomatske konference. Pekinška konvencija in Protokol sta redigirana v angleškem, arabskem, francoskem, ruskem in španskem jeziku. Pekinška konvencija prinaša več novih kaznivih dejanj (angl.: offences), ki jih navajamo v nadaljevanju prispevka.

10 Glej Passenger's Action Tward a Plan to Down Jet, New York Times, 27. december 2009.

11 Dejanje kopilota Andreasa Lubitza, ki je namerno strmoglavil letalo, odpira nova vprašanja. Pilot Jan Cocheret je dejal, da upa, da se nikoli ne bo znašel v položaju, da ne bi mogel vstopiti v pilotsko kabino. Pravila, ki so bila sprejeta po 11. septembru 2001, po katerih so vrata pilotske kabine takorekoč neprobojna, ga občasno delajo paranoidnega. Glej članek na temo Skrito ozadje realnosti civilnega letalstva, Nedeljski, 6. maj 2015, str. 26.

12 I. H. Ph. Diederiks-Verschoor, nav. delo, str. 410.

13 Haaška konvencija o preprečevanju nezakonitih dejanj ugrabitve zrakoplova (1970), ki jo je Republika Slovenija nasledila 27. maja 1992.

14 Ekstradicija pomeni izročitev oz. predajo kake osebe drugi državi, da bi ji ta sodila za storjeno kaznivo dejanje ali da bi prestala že izrečeno kazen (PRAVO, Leksikon Cankarjeve založbe, druga, razširjena in spremenjena izdaja, 2003, str. 124).

15 Glej podrobno o podpisih in ratifikacijah v [http://www.icao.int/secretariat/Legal/List%20of%20Parties/Beijing Conv EN.pdf](http://www.icao.int/secretariat/Legal/List%20of%20Parties/Beijing%20Conv%20EN.pdf) <23. 1. 2015>.

4.2 Uporaba civilnega zrakoplova za povzročitev smrti, resnih telesnih poškodb, resne škode na lastnini in okolju

Pekinška konvencija kriminalizira uporabo civilnega letala, ki povzroči smrt, resno telesno poškodbo ali resno poškodbo lastnini ali okolju. Povedano drugače: uporaba letala kot orožja je novo specifično kaznivo dejanje po mednarodnem letalskem pravu.

4.3 Izpustitev ali odmetavanje katerega koli biološkega, kemičnega ali jedrskega orožja (BCN), razstreliva, radioaktivnih ali podobnih substanc na način, ki lahko povzroči smrt, resne telesne poškodbe ali resno škodo lastnini ali okolju

Novo kaznivo dejanje je izpuščanje BCN iz letala ali razstreliva, radioaktivne ali podobne snovi na način, ki lahko povzroči smrt, resno telesno poškodbo ali resno škodo na lastnini ali okolju.

4.4 Uporaba navedenih snovi ali orožja zoper drugo letalo ali na krovu letala

V tem primeru je tarča napada samo letalo in osebe na njegovem krovu, ne pa tisto, kar je zunaj letala.¹⁶

Lahko bi rekli, da je bil na pogajanjih o vsebini Pekinške konvencije in protokola dosežen napredek v smislu kriminalizacije prevoza nevarnih snovi/materialov, kot na primer eksplozivnih in radioaktivnih snovi, BCN-orožja ali cepljivih (angl.: fissionable) snovi pod pogojem, da gre

za naklep (če se je storilec zavedal svojega dejanja in ga je hotel storiti (direktni naklep) ali če se je zavedal, da lahko zaradi njegove storitve ali opustitve nastane prepovedana posledica (eventualni naklep)).¹⁷ V praksi to pomeni, da bo za dejanje odgovoren in kaznovan tisti, ki bo prevažal tak tovor vedoč, da je namenjen za uporabo v teroristične namene. Prav tako bo odgovoren in kaznovan tisti, ki prevažata te snovi vedoč, da bodo uporabljene za namene jedrske eksplozije. Navedeni okviri omejujejo obseg kaznivega dejanja v tem smislu, da je dejanje kriminalizirano samo, če gre za nezakonito širjenje terorizma.

Temelj takemu razmišljanju je vsekakor zmanjšanje/odprava in kaznovanje premeščanja nevarnih snovi in orožja po svetu s pomočjo letal, ki bi lahko prišla v roke nepravim osebam v okoliščinah, ki bi lahko pomenile grozljivo mednarodnemu miru in varnosti.

V skladu z določbami Pekinške konvencije je prevoz teh snovi in orožja po morju in zraku sedaj mednarodno kaznivo dejanje in subjekt eks-tradicije ali pregona.

4.5 Razširjena jurisdikcija

Nacionalnost storilca v obeh dokumentih (konvencija in protokol) je odločilna za jurisdikcijo držav pogodbenic. To bo omogočilo razširitev ekstrateritorialnega obsega mednarodnega instrumenta in zagotovilo, da bo večje število držav pogodbenic pridobilo jurisdikcijo za kaznovanje in pregon storilca. Prav tako sta konvencija in protokol vključila med svoje določbe opcijsko jurisdikcijo na podlagi nacionalnosti žrtev kaznivega dejanja. Vendar pa oba akta izključujeta iz uporabe dejanja oboroženih sil med oboroženimi spopadi. Ta določba je bila najbolj sporna in v pra-

ksi pomeni, da pripadniki oboroženih sil ne morejo biti kaznovani, če store dejanja, ki bi jih lahko uvrstili v kazniva dejanja obeh mednarodnih aktov. Uporaba bomb zoper civilno letalo v oboroženem spopadu ne bo preganjana po Pekinški konvenciji, pač pa po IHL (mednarodnem humanitarnem pravu).

5 Varovalke izročitve

Pekinška konvencija in Protokol vsebujeta določbe, ki podpirajo ekstradicijo in medsebojno pravno pomoč.¹⁸ Nobeno od naštetih dejanj ni mogoče šteti za *politično* dejanje z namenom, da bi se storilci izognili kaznovanju. Seveda nobena država ni prisiljena izročiti storilca kaznivega dejanja ali nuditi pravno pomoč, če obstaja verjetnost, da bi pregon temeljil na diskriminatornih pogojih.

6 Uveljavitev (stanje v Republiki Sloveniji)

Dejali smo že, da bosta oba mednarodnopravna akta začela veljati dva meseca po tem, ko ju bo ratificiralo 22 držav. To se še ni zgodilo. Slovenija še ni začela postopka za podpis in posledično ratifikacijo obeh aktov. Tudi na uradni prevod še čakamo.

7 Posledice

Lahko rečemo, da je sprejem obeh mednarodnih aktov korak naprej v razvoju mednarodne protiteroristične zakonodaje, ki bi lahko preprečila ponovitev 11. septembra 2001.

8 Nabor varnostnih ukrepov

Združene države Amerike in Evropska unija, dva branika in bra-

¹⁶ Glej podrobno Anshd Oconnor & Eric Schmit, Terror Attempt seen as Man tries to Ignite Device on Jet, New York Times at <http://www.nytimes.com/2009/12/26/us/26plane.html>.

¹⁷ Glej 'dolus', PRAVO, Cankarjeva založba, 2003, str. 196.

¹⁸ Ekstradicija onemogoča, da bi se storilci kaznivih dejanj s pobegom izognili kazenskemu pregonu oziroma prestajanju kazni. Temelji na zakonu ali na dvostranskih ali večstranskih mednarodnih pogodbah (prim.: Francija, ki ima dvostransko pogodbo s Slovenijo, je izročila Česarja slovenskim pravosodnim organom). Lastnih državljanov države praviloma ne izročajo tujim državam. Glej podrobno v PRAVO, Cankarjeva založba, spremenjena izdaja, 2003, str. 124.



Bo ICAO kos letalskemu terorizmu?

nilca svobode, človekovih pravic, proste trgovine, pretoka ljudi in idej, se trudita omejiti/odpraviti grožnjo letalskega terorizma. Ko se zdi, da sta na pragu bolečimi terorističnimi dejanji in 'spretnostmi', ki jih ni mogoče preprosto izničiti. Terorizem seveda ni samo v letalstvu, je pa zato tu še toliko bolj nevaren. Letalo je postalo orožje v rokah teroristov, z letalom se lahko hitro prenesejo nevarno orožje in nevarni materiali na drug konec sveta. Vprašamo se lahko, ali je po vsem, kar se je zgodilo, preambula Čikaške konvencije še ustrezna za današnji čas. Letalo v rokah teroristov, spomnimo se samo 11. septembra 2001, je močno orožje, ki lahko ogrozi poslanstvo mednarodnega civilnega letalstva. EU pripravlja šest stopenj ukrepov, ki so, vsaj tako se zdi, usmerjeni zoper ISIS (Islamsko državo). Med njimi so zbiranje podatkov o letalskih potnikih (PNR), od prej poznamo telesne skenerje in še kaj bi se našlo. So res nekateri varnostni ukrepi na letališčih le igra, ki naj služi prepričevanju javnosti? Zbiranje podatkov o letalskih potnikih lahko hitro pripelje do česa drugega.

8.1 Kaj je pravzaprav PNR?

»Dinamično spreminjanje varnostnega okolja je tisti dejavnik, ki v družbi in pravu pri prilagajanju predpisov povzroča največ težav.«¹⁹

Nič novega ne trdimo, če rečemo, da terorizem in organizirani kriminal vključujeta tudi potovanja, tudi z letali. Zato so potovalne informacije, ki jih zberejo prevozniki, še kako pomemben instrument za službe, ki izvršujejo zakone. To jim pomaga preprečevati, odkrivati in preiskovati zločine in preganjati storilce. Prostor nam ne dopušča, da bi poglobljeno obravnavali problematiko PNR, kljub temu pa je potrebno pojasniti nekaj stvari. T. i. PNR (angl.: Passenger Name Record) je zbirka podatkov o letalskem potniku. Večino podatkov o sebi poda sam potnik v trenutku, ko rezervira polet, ob nakupu vozovnice, ob prijavi na let, nekaj pa jih zberejo letalski prevozniki za njihove lastne »komercialne« potrebe. PNR vsebuje več različnih vrst informacij, kot na primer: kdaj potnik potuje, načrt potovanja, informacije z letalske karte, podrobnosti o kontaktih, o potovalnem agentu, pri katerem je

potnik rezerviral karto, način plačila, številka sedeža, podatki o potnikovi prtljagi. Podatki so shranjeni pri letalski družbi, ki je sprejela rezervacijo, in v podatkovni bazi nadzora odhoda letalskega potnika.²⁰

V Evropskem parlamentu pravkar razpravljajo o osnutku zakona (direktiva), ki bo zavezoval letalske družbe, da državam članicam EU izročijo podatke o potnikih, ki vstopajo ali zapuščajo EU, z namenom, da s tem pomagajo pristojnim organom, da se uspešno soočijo z zločinci, zločini in teroristi. Direktivo obravnava pristojni odbor za civilne svoboščine, pravico in notranje zadeve (angl.: Civil Liberties, Justice and Home Affairs Committee). Uporaba podatkov PNR v EU trenutno še ni uzakonjena. Nekatere države članice PNR sicer imajo (recimo Velika Britanija), medtem ko so druge sprejele nacionalno zakonodajo ali pa testirajo PNR-podatke za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih dejanj in resnih zločinov na nesistematičen način ali pa z generalnim pooblastilom policiji oziroma drugi pristojni nacionalni službi.²¹ Evropski parlament je 11. februarja 2015 sprejel resolucijo o protiterorističnih ukrepih (glej opombo pod št. 21). Na drugi strani pa ima EU z nekaterimi državami sklenjene sporazume o prenosu podatkov o potnikih. To so sporazumi z ZDA, Kanado in Avstralijo. Sporazum med EU in ZDA je začel veljati 1. julija 2012, z Avstralijo je dobil soglasje Evropskega parlamenta oktobra 2011, sporazum med EU in Kanado pa je Evropski parlament poslal Sodišču EU 4. novembra 2014, da ga prouči z vidika skladnosti s pogodbami EU in Listino o temeljnih pravicah.

8.2 Kaj je pri PNR zastrašujoče?

Večina letalskih potnikov še nikoli ni videla PNR in le malo ljudi sploh

19 Pri pripravi članka sem se obrnil tudi na docenta dr. Denisa Čaleta, predsednika Slovenskega združenja korporativne varnosti, ki je ljubeznivo pregledal osnutek in mi svetoval, da bolj obširno opredelim aktivnosti, vezane na PNR. Navedeni stavek je citiran iz elektronskega sporočila, ki mi ga je doc. dr. Čaleta posredoval 7. maja 2015. Za njegov prispevek in mnenje se mu iskreno zahvaljujem.

20 Glej podrobno v http://en.wikipedia.org/wiki/Passenger_name_record <10. 5. 2015>.

21 O poteku sprejemanja direktive glej <http://www.europarl.europa.eu/news/sl/news-room/content/20150123BKG12902/html/> <10. 5. 2015>.

ve, kaj je o njih zapisano v PNR. Letalske družbe v večini primerov sploh ne hranijo PNR-jev, ampak z njimi gostujejo pri različnih računalniških rezervacijskih sistemih (angl.: Computerized Reservation System – CRS). V grobem poznamo tri CRS: Amadeus, Sabre in Travelport (nastal z združitvijo Worldspana in Galilea). Amadeus je med njimi edini, katerega lastniki so letalske družbe! Je tudi lociran v Evropi. Kadar koli rezervirate letalsko karto, za vas ustvarijo PNR, ki ga ni več mogoče izbrisati. Ko je enkrat ustvarjen, gre v arhiv, četudi nikoli več ne boste leteli z letalom. Poleg vaših podatkov v PNR-ju je spravljeno še nekaj podatkov o najmanj štirih ljudeh (torej potniku, potovalnem agentu, tistem, ki je pripravil načrt potovanja, in tistem, ki je letalsko karto plačal). PNR vsebuje tudi podatke o tistem, ki je izposodil vozilo, čeprav ni nikoli potoval z letalom, o tistem, ki je rezerviral hotel, križarjenje, o tem, da ste pogost uporabnik letala ali t. i. frequent flyer, katere plačilne kartice uporabljate, rezervni naslovi, telefonske številke v nujnih primerih, podatke o imenih vaših družinskih članov, poklicnih prijateljev, ki potujejo z vami ali celo posebej, tu so podatki o vaših okusih in zahtevah (zakonska postelja, nizko pritličje, nikoli ne letite na dneve židovskih praznikov, uporabljate invalidski voziček, ne želite leteti z Delta Airlines, ste težak potnik in še bi lahko naštevali). Lahko bi rekli, da o vas vemo vse!

Bo to 60, 49, 32 ali manj podatkov o potniku? Ali bomo zato varnejši, ko letimo?

■ 8 Sklep

»Blizu resnici je, da so nekateri ukrepi, ki jih izvajajo na letališčih, le igra, ki služi prepričevanju javnosti, da je varna,« pravi nekdanja namestnica informacijskega pooblaščenca Rosana Lamut Strle.²² Seveda se upravičeno sprašujemo tudi to, kakšne ukrepe naj sprejme mednarodna skupnost, da ne bi preveč posegali v človekovo zasebnost. Gre za vprašanje, kako najti ravnotežje med svobodo posameznika in njegovo varnostjo?

Eden spornih ukrepov je izmenjava podatkov o letalskih potnikih (PNR). Gre za množični nadzor nad letalskimi potniki, ki pa nima pravega učinka. Evropski parlament je pred štirimi leti že razpravljal o ustrezni direktivi, ki pa je ni sprejel. Določala je, da bi o letalskih potnikih zbirali in zbrali kar šestdeset (60) podatkov. Evropska komisija je sedaj pristala na 42 podatkov, še vedno pa je v zraku vprašanje, ali ne gre le za željo oblati po korenitejšem nadzoru družbe in ali so taki podatki sploh nujni za preprečevanje letalskega terorizma. Stvari postajajo zapletene tudi na mednarodnem nivoju. Evropsko sodišče za človekove pravice razsoja v primeru Sporazuma med Kanado in Evropsko unijo o PNRT. Več bo o tem znano pred letošnjim poletjem.

Ob tem pa nam iz Evropskega parlamenta že signalizirajo, da se Evropa sistemu PNR ne bo mogla izogniti.²³

Adria Airways podatkov o potnikih (zaenkrat) ne pošilja nikamor! Zanje velja interni pravilnik o varovanju osebnih podatkov. Če jih pristojni organi žele pogledati, lahko to storijo. Znano je, da imajo rezervacijski zapis z osnovnimi podatki o letalskih potnikih vsi prevozniki. Podatke o letalskih potnikih zbirajo na letališčih (skeniranje potnikovega dokumenta). Brez tega letalo sploh ne more odleteti. Velika Britanija in Sovjetska zveza podatke o letalskih potnikih zahtevata že pred odletom letala. Vse kaže, da bo Evropska unija težave rešila z enotno evropsko ureditvijo in opustila ureditev, ki bi bila bolj krpanka 28 sistemov (držav članic EU) z vsemi pomanjkljivostmi.

Iz dokumentov diplomatske konference je mogoče ugotoviti,²⁴ da je bila delegacija Republike Slovenije sicer prisotna v Pekingu, ni pa podpisala Pekinške konvencije in Protokola. Zato tudi ratifikacije še ni. Obeh mednarodnopravnih aktov še prevedla ni! Dela bo še veliko in potrebno bi bilo spremeniti tudi slovenski Kazenski zakonik ter uzakoniti nova kazniva dejanja, ki jih prinašata Pekinška konvencija in protokol.

All equal - All suspicious - Control over airline passengers - Fight against terrorism in aviation

Summary: On September 10, 2010, the Diplomatic Conference on Air Law, organized under the auspices of the International Civil Aviation Organization (ICAO), adopted two international legal acts, namely, The Beijing Convention and The Beijing Protocol. The Beijing Convention and The Beijing Protocol update the existing counter-terrorism law in the light of the terrorist attacks on September 11, 2001. The Beijing Convention provides sanctions for key new offences of using aircraft as a weapon, using weapons of mass destruction or dangerous substances against, on, or from an aircraft and transporting dangerous materials.

Key words: Beijing Convention, Beijing Protocol, Montreal Convention 1971, Haag Convention, PNR, Aviation Law, Counter-terrorist law.

²² R. L. Strle, op. cit., DELO, 17. 2. 2015.

²³ Glej Dnevnik, Aleš Gaube, Letalskim potnikom bi slekli podatkovne spodnjice zasebnosti, 29. 1. 2015.

²⁴ Final Act of the International Conference on Air Law, Beijing from 30 August to 10 September 2010; <http://en.wikipedia.org/wiki/Beijing-Conven>