

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle turvaskannereiden käytöstä EU:n lentoasemilla”

KOM(2010) 311 lopullinen

(2011/C 107/10)

Esittelijä: Bernardo HERNÁNDEZ BATALER

Euroopan komissio päätti 15. kesäkuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle turvaskannereiden käytöstä EU:n lentoasemilla

KOM(2010) 311 lopullinen.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 2. helmikuuta 2011.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 16.–17. helmikuuta 2011 pitämässään 469. täysistunnossa (helmikuun 16. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon äänin 104 puolesta, 1 vastaan 5:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät

1.1 ETSK on samaa mieltä siitä, että lentoturvallisuuden tulee olla oikeudellinen hyödyke, jota on suojeltava. Se katsoo kuitenkin, että komission olisi sovellettava siihen kokonaisvaltaisempaa lähestymistapaa, jossa keskeisen sijan järjestelmässä saavat tiedustelutietojen vaihtaminen sekä inhimillisten tekijöiden analysointi, eikä yksinomaan vakavia epäilyksiä herättävien teknologioiden käyttö niihin liittyvine riskeineen, joita ei ole vielä tähän mennessä poistettu asianmukaisesti.

1.2 Kyseisenlaisten skannerien käyttö voisi vaikuttaa erityisesti perusoikeuksien suojeluun ihmisarvon, henkilön yksityisyyden ja tietosuojan osalta kuvien myöhemmän levittämisen mahdollistavan epäasianmukaisen tallentamisen, tulostamisen, lähettämisen tai säilyttämisen johdosta. ETSK katsoo, että muissa olosuhteissa matkustajalle tulisi jättää oikeus valita tämänkaltaiseen tarkastukseen joutumisesta (*opt-out*), ja heillä tulisi säilyä oikeus voida lentää tekemästään valinnasta riippumatta. Joka tapauksessa on annettava ehdottomat lainsäädännölliset takeet siitä, että valinnan tehtyään ihmiset eivät joudu kärsimään lisärasitteista, kuten tuskallisista viivästymisistä tarkastusjonoissa tai perusteellisten teknisten tarkastusten läpikäymisestä.

1.3 Terveysturvallisuuden osalta ETSK pyytää komissiota esittämään yksiselitteisiä tutkimuksia näiden laitteiden mahdollisista vaikutuksista matkustajien sekä työnsä takia usein tällaisiin tarkastuksiin joutuvan henkilöstön terveyteen, sillä epäilysten valitessa olisi parempi käyttää toisenlaisia välineitä.

1.4 ETSK muistuttaa komissiota siitä, ettei tiedonannossa mainita lainkaan tehokasta oikeussuojaa, joka on taattava hei-

kommalle osapuolelle, toisin sanoen lentoyhtiöitä ja lentoasemia käyttäville matkustajille, sillä ilman riittäviä menettelyllisiä taakeita yksilöllisten oikeuksien suoja ei ole taattu.

1.5 Komitean näkemyksen mukaan turvaskannereiden eli henkilökannereiden käytön vaihtoehtoja tulisi harkita vakavasti. Yksi vaihtoehto on teknisten järjestelmien käyttäminen uhkan lähteiden kaavamaiseen paikannukseen ja tunnistukseen. Niitä voitaisiin täydentää sen jälkeen tehtävillä manuaalisilla tarkastuksilla.

2. Johdanto ja tiedonannon sisältö

2.1 Komission tiedonannossa käsitellään kansallisella tasolla säänneltyä turvaskannereiden lisääntyvää käyttöä Euroopan unionin lentoasemilla.

2.2 Komission mukaan ainoastaan yhteiset eurooppalaiset ilmailun turva vaatimukset voivat muodostaa tarvittavat puitteet yhdenmukaistetun lähestymistavan varmistamiseksi turvaskannereiden käytölle lentoasemilla.

2.3 Ilmailun turvaamiseen kohdistuu komission mukaan nykyisin uudenlaisia uhkia, joita ei enää voida torjua tehokkaasti lentoasemilla käytössä olevalla perinteisellä turvateknologialla. Tämän vuoksi jotkut jäsenvaltiot ovat alkaneet ottaa lentoasemillaan koeluontoisesti käyttöön turvaskannereita. Tästä on ollut tuloksena, että eri puolilla EU:ta sovelletaan erilaisia sääntöjä.

2.3.1 Turvaskanneri on sellaisesta teknologiasta käytetty yleinen termi, jolla voidaan havaita vaatteiden alla kuljetettavia esineitä. Skannerit paljastavat ihmisten ihosta erottuvia esineitä käyttämällä hyväksi säteilyä, josta on olemassa aallonpituuden ja säteilyenergian suhteen erilaisia muotoja.

2.4 EU:n lainsäädännön mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa lentoasemillaan turvaskannereita käyttöön joko i) käyttämällä oikeutetaan soveltaa turvatoimenpiteitä, jotka ovat tiukempia kuin EU:n nykyiset vaatimukset, tai ii) tilapäisesti käyttämällä oikeutetaan kokeilla uusia teknisiä prosesseja tai menetelmiä enintään 30 kuukauden ajan.

2.5 Terveyskysymysten ja erityisesti ionisoivan säteilyn käytön osalta Euratom-sopimukseen perustuvassa eurooppalaisessa lainsäädännössä asetetaan raja-arvot säteilyannoksille (kertasäteily ja vuotuinen annos), vaaditaan pätevät perustelut, jos ihmisiä altistetaan säteilylle, sekä edellytetään suoja-toimenpiteitä, joilla varmistetaan, että altistus on mahdollisimman vähäistä.

2.6 Komissio toteaa, että sekä EU:n että kansainvälisten sääntöjen tärkein tavoite on pitää uhkaavat esineet kuten aseet, veitset tai räjähteet (ns. kielletyt esineet) poissa ilma-aluksista.

2.6.1 Yhteisessä sääntelykehiksessä tarkastelun kohteena on yksi ainoa turvatarkastus, joka on jo otettu käyttöön joissakin Euroopan unionin jäsenvaltioissa, muttei vielä kaikilta osin, ja joka tulevaisuudessa on merkittävin sujuvuutta edistävä tekijä sekä toimialan että matkustajien kannalta.

2.7 Ilmailun turvaamista koskevassa nykyisessä EU-lainsäädännössä jäsenvaltioille ja/tai lentoasemille annetaan luettelo turvatarkastus- ja valvontamenetelmistä ja -teknologioista. Niiden on valittava tästä luettelosta sellaiset, jotka ovat tarpeen niiden ilmailun turvaamista koskevien tehtävien suorittamiseksi tehokkaasti ja toimivasti.

2.7.1 Komissio toteaa, että nykyisin voimassa olevan lainsäädännön mukaan lentoasemat eivät voi järjestelmällisesti korvata mitään hyväksytyistä turvatarkastusmenetelmistä ja -teknologioista turvaskannereilla. Ainoastaan jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kannattama komission päätös, johon sovelletaan komiteamenettelyä, voi toimia perustana turvaskannereiden sallimiselle yhtenä ilmailun turvaamisen menetelmänä.

3. Huomioita

3.1 ETSK suhtautuu vakavin ja huomattavin varauksin komission tiedonannon lähestymistapaan. Komitea vastustaa periaatteessa sellaisen tulevan asetuksen mahdollista hyväksymistä ja täytäntöönpanoa, joka voi merkitä raskasta taakkaa yksityishenkilöille vaikuttamalla heidän perusoikeuksiensa käyttämiseen. Koska kyse on kuitenkin erittäin nopeasti kehittyvistä teknologioista, komitea voisi kannattaa paremmin yksityisyyttä suojaavaa

teknologiaan perustuvaa turvatarkastusjärjestelmää ainoastaan, jos se olisi täysin luotettava, ei vaikuttaisi perusoikeuksiin eikä vaarantaisi ihmisten terveyttä.

3.1.1 Konkreettisemmalla tasolla eräät näkökohdat komission tiedonannossa osoittavat vakavia oikeudellisia puutteita.

3.1.2 Ensinnäkin on epäilyksiä siitä, onko kyseessä olevan lainsäädännön päätavoite (turvaskannereiden yleinen käyttöönotto kaikilla EU:n lentoasemilla) soveltuva keino saavuttaa mahdollisimman korkea lentoturvallisuuden taso. Vaikka skannereiden käyttöönotto olisi komission mukaan vapaaehtoista, matkustajat eivät voisi välttää joutumasta kyseiseen tarkastukseen. Ennen tämänkaltaisen toimenpiteen hyväksymistä on selvitettävä, täyttyykö sen hyväksymisen tarpeen ja muiden seikkojen – esimerkiksi turvaskannereiden käyttöönoton mahdollisesti aiheuttamat kustannukset – välillä suhteellisuuden kriteeri. Nykytilanteessa kyseisten järjestelmien käyttöönotto kaikilla EU:n lentoasemilla on julkistalouden kannalta liian kallista (peruslaitteiston ja lisäohjelmistojen hankintahinta), kun otetaan huomioon, että on olemassa vakavia epäilyksiä niiden luotettavuudesta sekä vaikutuksista ihmisten terveyteen ja perusoikeuksiin. ETSK katsoo, että markkinoiden nopean kehittymisen johdosta on järkevämpää odottaa sellaisten kehittyneempien teknologioiden ilmaantumista, jotka suojaavat paremmin yksityisyyttä ja joiden avulla asetettu tavoite – lentoturvallisuus – saavutetaan paremmin. Komitean näkemyksen mukaan turvaskannereiden eli henkilökannereiden käytön vaihtoehtoja tulisi harkita vakavasti. Yksi vaihtoehto on teknisten järjestelmien käyttäminen uhkan lähteiden kaavamaiseen paikannukseen ja tunnistukseen. Niitä voitaisiin täydentää sen jälkeen tehtävillä manuaalisilla tarkastuksilla.

3.1.3 Toiseksi asetuksen tulevasta täytäntöönpanosta johtuvaa perusoikeuksien ankaraa rajoittamista ei myöskään ole pohdittu asianmukaisesti. On valitettavaa, että millimetriaaltoteknologiaa käyttävässä floridalaisessa tuomioistuimessa turvahenkilöstö otti talteen 35 000 kuvaa, jotka levitettiin internetissä, mikä merkitsi, että tuhansien ihmisten perusoikeuksia loukattiin.

3.1.4 Myös komission valitsemaa säädöstyyppiä sekä siihen liittyvää hyväksymismenettelyä voidaan pitää epätarkoituksenmukaisina.

3.2 Kaiken kaikkiaan, kun otetaan huomioon kriteerit, jotka on jo pitkään vahvistettu Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, komission tiedonannossa ei näytetä kunnioitettavan kaikilta osin kolmea kriteeriä (tarpeellisuus, suhteellisuus ja laillisuus), jotka on otettava huomioon kaikissa oikeusunionin (tai -valtion) viranomaisten hyväksymissä toimenpiteissä, jottei niillä supisteta tai rajoiteta ihmisten oikeuksien ja vapauksien käyttöä.

3.2.1 Ensimmäisen edellä mainitun näkökohdan osalta ehdotetun toimenpiteen – turvaskannereiden käyttöönoton – ja entistä tiukempien lentoturvallisuusvaatimusten aikaansaamisen välinen epäselvä yhteys herättää vakavia epäilyksiä.

3.2.2 Komissio arvioi tiedonannossaan lentoturvallisuuteen viime vuosina kohdistuneiden monien tapahtumien jälkeen käyttöön otettujen uusien menetelmien ja teknologioiden vaikutusta ja toteaa itsekin, että käyttöönotto ”onkin osoittautumassa entistä tehottomammaksi”, ja puhuu sen sijaan sellaisen kokonaisvaltaisemman lähestymistavan puolesta, ”jossa keskeisellä sijalla ovat tiedustelutietojen vaihtaminen sekä inhimillisten tekijöiden analysointi”.

3.2.3 Tämä arvio on yhtäpitävä – mikä ei ole sattuma – Euroopan tietosuojavaltuutetun kannan kanssa. Euroopan tietosuojavaltuutettu on laatinut Euroopan komission pyynnöstä erillisen selvityksen kiistanalaisesta lainsäädännöstä ja on lisäksi puhunut edellä mainitun lähestymistavan puolesta kaikissa lausunnoissaan, jotka liittyvät eurooppalaisten turvatoimenpiteiden soveltamiseen terrorismiuhkien edessä.

3.2.4 On löydettävä tasapaino lentoturvallisuuden ongelmaan ilman minkäänlaista syrjintää sovellettavaa eurooppalaista lähestymistapaa koskevan tarpeen ja yhden turvatarkastuksen lopullisen käyttöönoton välillä kunnioittaen perusoikeuksia erityisesti, kun kyse on vapaaehtoisesta suostumisesta tarkastuksiin, joissa käytetään kyseisiä teknologioita.

3.2.5 Direktiivin 95/46/EY 29 artiklan nojalla perustetun työryhmän kanta on vielä yksiselitteisempi. Se toteaa 11. helmikuuta 2009 antamassaan selvityksessä, etteivät kyseiset skannerit ole lentoturvallisuusuhkien havainnoimisessa jo käytettävien muiden menetelmien vaihtoehto, ja tekee jopa sen päätelmän, ettei tähän mennessä ole ilmaantunut tekijöitä, jotka osoittaisivat tarpeen korvata nykyiset tarkastustoimenpiteet lentoasemilla kyseisillä skannereilla.

3.3 Lisäksi komitea on myös eri mieltä huomattavasta vaikutuksesta, joka tiedonantoon sisältyvän ehdotuksen täytäntöönpanolla voi olla perusoikeuksien toteutumiseen.

3.3.1 Perusoikeuksiin kohdistuviin vaikutuksiin kiinnitettävä huomio on ristiriidassa skannerien käyttöönotosta lentoasemilla aiheutuvien taloudellisten kustannusten arviointia koskevan, skannerien etujen seikkaperäiseen perusteluun tähtäävän laajan analyysin kanssa.

3.3.2 Kyse on siitä, että löydetään asianmukainen tasapaino vapauden ja turvallisuuden välillä. Se edellyttää lainsäädännön huolellista tulkintaa monista eri syistä.

3.3.3 Yhtäältä ne oikeudet ja vapaudet, joihin kohdistuu eniten vaikutuksia, kuuluvat lähes kaikki siihen joukkoon, jota

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kutsuu ihmisoikeuksia koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen pohjautuvaksi oikeusjärjestyksen koskemattomaksi kovaksi ytimeksi.

3.3.4 Näiden oikeuksien ja vapauksien kaikenlaisen rajoittamisen on näin ollen oltava poikkeuksellista silloin kun liikkumavaraa muille juridisesti vähemmän haitallisille vaihtoehdoille ei ole, se on toteutettava ylikansallisessa valvonnassa, ja sen on oltava sopusoinnussa edistyksellisen demokraattisen yhteiskunnan käytäntöjen kanssa. Joka tapauksessa komission on säädettävä tulevassa asetuksessa yleisluonteisista ja ensisijaisista menettelytavoista tai viitattava jäsenvaltioissa jo olemassa oleviin menettelytapoihin perusoikeuksien loukkaamista koskevien mahdollisten tapausten ratkaisemiseksi.

3.3.5 Toisaalta, kuten julkisasiamies Sharpston muistuttaa lentoturvallisuutta koskevan Euroopan komission säädöksen hyväksymiseen niin ikään liittyvän asian C-345/06 (tapaus Heinrich) ratkaisuehdotuksessaan, EU:ssa ei ole sijaa argumenteille, joilla oikeutetaan perusoikeuksia koskevien takeiden keskeyttäminen tai rajoittaminen sellaisten yleistä turvallisuutta uhkaavien riskien ennaltaehkäisemiseksi, jotka vaikeiden tilanteiden tai olosuhteiden johdosta ovat erityisen suuria.

3.4 ETSK on erityisen huolestunut matkustajien sekä työnsä takia tarkastuksiin joutuvan henkilöstön terveydestä. Komitea vaatii tässä yhteydessä, että pitkälle kehitettyjä laitteita saa käyttää toistuvasti vain asianmukaisesti koulutettu henkilöstö. Tällöin hyvillä palkka- ja työehdoilla on olennainen rooli. Koulutetun henkilöstön käytöllä voitaisiin osaltaan vähentää toistuvaa ja terveyteen vaikuttavaa metallinilmainsinporttien käyttöä.

3.5 ETSK toivoo, että komission ehdotuksessa asetetaan terveydensuojelulle korkea taso, joka perustuu asianmukaisesti vahvistettuihin, sitoviin ja luotettaviin sekä matkustajien kannalta tyydyttäviin tieteellisiin tutkimuksiin ja lausuntoihin ja jonka lähtökohtana on periaate mahdollisimman vähäisestä altistumisesta mahdollisille vahingollisille vaikutuksille. Lisäksi on annettava erityissäännöksiä herkkiä ja/tai haavoittuvia matkustajaryhmiä varten; sellaisia ovat esimerkiksi raskaana olevat naiset, lapset, vammaiset sekä sellaisista sairauksista kärsivät henkilöt, joiden johdosta kyseisenlaiset tarkastukset eivät ole suositeltavia.

3.6 Ei ole lisäksi minkäänlaisia sitovia todisteita skannereiden käytön vaarattomuudesta ihmisten terveydelle. Skannereiden käytön yleistymisen varalta ei ole myöskään vielä hyväksyttyä käytäntösääntöjä, jotka täyttävät henkilötietojen suojaa koskevaan oikeuteen liittyvät vaatimukset. Komission on näin ollen syvennettävä laadittuja ohjeita, jotta ne antaisivat asianmukaiset vastaukset perusoikeuksien kunnioittamista koskeviin huolenaiheisiin, ja tehdä niitä asiaankuuluvalla tavalla tunnetuksi, jotta matkustajat tulevat yleisesti tietoisiksi erityisesti siitä, että skannereiden käyttö on täysin vapaaehtoista eikä koskaan pakollista.

3.6.1 Joka tapauksessa skannereiden avulla tehtävälle tarkastukselle on tarjottava vaihtoehto ja annettava ehdottomat lain-säädännölliset takeet siitä, että kyseisen vaihtoehdon valitessaan ihmiset eivät joudu kärsimään lisärasitteista, kuten tuskallisista viivästymisistä tarkastusjonoissa tai perusteellisten teknisten tarkastusten läpikäymisestä. Kumpaakaan näistä säännöksistä ei mainita komission tiedonannossa.

3.7 Toinen tiettyä hämmästyttä herättävä näkökohta on komission ehdotuksen terminologinen lähestymistapa ja aiheiden esittämistapa.

3.7.1 Komission käyttämä uusi ”turvaskanneri”-termi korvaa termin ”henkilöskanneri”, jota käytettiin aiemmin Euroopan parlamentin 23. lokakuuta 2008 antamassaan päätöslauselmassa esittämän vaatimuksen johdosta komission samasta aiheesta toteuttaman julkisen kuulemisen yhteydessä.

3.7.2 Terminologinen muutos on keino tehdä tiedonannosta poliittisesti houkuttelevampi sen hyväksymistä silmällä pitäen. Tästä on osoituksena komission omaksuma kanta sen puolesta, että kyseiset laitteet sisällytetään niihin ilmailun turvatoimenpiteisiin, joita on sovellettava EU:n jäsenvaltioiden lentoasemilla.

3.7.3 Näin esimerkiksi komission tiedonannon kohdassa 34 todetaan, että skannereilla voidaan korvata kokonaan muut ilmailun turvaamisen alalla käytettävät tekniikat.

3.7.4 Näin ikään tiedonannon kohdassa 45 todetaan olevan ”selvää”, että nykyisin käytettävissä olevalla teknologialla skannerit voivat maksimoida todennäköisyyden havaita uhkat, ja kyseisten laitteiden myötä valmiudet torjua niitä ”paranevat”.

3.7.5 Tiedonannon kohdassa 82 toistetaan, että turvaskannereiden käytön yleistymisen ”voisi – – lisätä joustavuutta suurilla lentoasemilla ja mahdollisesti parantaa ilmailun turvaamista entisestään”.

3.7.6 Kun otetaan huomioon näiden laitteiden käyttöön liittyvät monenlaiset epävarmuustekijät sekä niiden kiistämätön vaikutus yksilöiden oikeuksiin ja kansalaisvapauksiin, olisi tarkoituksenmukaisempaa esittää valikoiva teksti, jossa ongelmanasettelu ja mahdolliset vaihtoehdot tuotaisiin esiin objektiivisemmin.

3.7.7 Nämä erityispiirteet, jotka liittyvät komission tiedonannossa käytämään laatimistekniikkaan, vaikuttavat edellä mai-

nituisista näkökohdista viimeiseen, joka koskee sekä säädöstyypin (asetus) valintaa että sen hyväksymistä varten valitun menettelyn (komiteamenettely) soveltuvuutta.

3.8 Kaiken kaikkiaan tiedonanto herättää vakavia epäilyjä ei niinkään sen laillisuudesta, vaan sen legitimiudesta.

3.8.1 Komissio voi luonnollisesti toimia tällä alalla niiden valtuuksien pohjalta, jotka sille on myönnetty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen N:o 300/2008 4 artiklan 2 kohdan nojalla.

3.8.2 Komission olisi kuitenkin pitänyt noudattaa äärimmäistä varovaisuutta laatiessaan näin kiistanalaista ehdotusta etenkin, kun otetaan huomioon äskettäiset kokemukset, jotka – asiaan liittyvien oikeustoimien jälkeen – ovat pakottaneet sen muuttamaan omia säädöksiään tällä alalla.

3.8.3 Tässä tilanteessa vaikuttaa tarkoituksenmukaisemmalta valita kaikille jäsenvaltioille suunnattu päätös tai – suuremman liikkumavaran tarjoamiseksi toimivaltaisille viranomaisille ja skannereiden käyttöä koskevan pidemmän (vapaaehtoisin) ko-keiluajan mahdollistamiseksi – jopa suositus.

3.8.4 Lisäksi on painotettava, että vaikka komission noudattama komiteamenettely tulevan säädösehdotuksen hyväksymiseksi on oikeudellisesti pätevä, se on näin ainutlaatuisen säädöksen laatimista ajatellen liian rajallinen ja vaikeaselkoinen.

3.8.5 Näin on erityisesti siksi, että Lissabonin sopimuksen myötä uudessa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 290 artiklassa luodaan perusta uudelle mekanismille, jonka pohjalta komissio käyttää neuvoston ja parlamentin sille siirtämiä toimivaltuuksia ja joka antaa viimeksi mainituille valtuudet peruuttaa säädösvallan siirron ilman lisäperustelujen tarvetta (290 artiklan 2 kohdan a alakohta). Tässä yhteydessä komission tulisi pohtia, tulisiko asetuslause – kun otetaan huomioon huomattava vaikutus, joka sen voimaantulolla voi olla yksityis-henkilöiden oikeudelliseen asemaan – laatia laajemmissa institutionaalisissa puitteissa, jotka olisivat avoimet kaikkien sidosryhmien kanssa käytävälle julkiselle keskustelulle sekä edustuksellisten poliittisten puolueiden väliselle ideologiselle kilpailulle, kuten parlamentaariseen demokratiaan kuuluu, ja joissa Euroopan parlamentilla tulisi olla johtava rooli perusoikeuksista käytävissä keskusteluissa – lähestymistapa, joka ei tietenkään vastaa komiteamenettelyä.

Bryssel 16. helmikuuta 2011

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON