

**Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Komisijos komunikato Europos Parlamentui ir Tarybai dėl kūno skenerių naudojimo ES oro uostuose**

(COM(2010) 311 galutinis)

(2011/C 107/10)

Pranešėjas **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Europos Komisija, vadovaudamasi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 304 straipsniu, nusprendė pasikonsultuoti su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu dėl

*Komisijos komunikato Europos Parlamentui ir Tarybai dėl kūno skenerių naudojimo ES oro uostuose*

COM(2010) 311 galutinis.

Transporto, energetikos, infrastruktūros ir informacinės visuomenės skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto parengiamąjį darbą šiuo klausimu, 2011 m. vasario 2 d. priėmė savo nuomonę.

469-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2011 m. vasario 16–17 d. (vasario 16 d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 104 nariams balsavus už, 1 – prieš ir 5 susilaikius.

## 1. Išvados

1.1 EESRK sutinka, kad aviacijos sauga yra juridinė teisė, kuri turi būti saugoma, tačiau mano, kad Komisija šioje srityje turėtų laikytis labiau holistinio požiūrio, pagal kurį keitimasis informacija ir žmogiškųjų veiksnių analizė taip pat būtų svarbūs aspektai, o ne tik technologijų naudojimas, keliantis rimtų abejonių ir pavojų, kurie iki šiol nebuvo paneigti.

1.2 Naudojant tokio tipo skenerius, dėl netinkamo vaizdų, kurie vėliau gali būti išplatinti, kaupimo, spausdinimo, perdavimo ar saugojimo visų pirma gali nukentėti pagrindinių teisių apsauga turint omenyje žmogaus orumą, privatumą, ir duomenų apsaugą. Komitetas mano, kad kitomis aplinkybėmis keleiviui turėtų būti suteikta galimybė pasirinkti, ar sutikti su tokio pobūdžio kontrole, ar ne (angl. *opt out*); kad ir ką jis pasirinktų, jam turėtų būti palikta teisė skristi. Bet kuriuo atveju reikia suteikti tvirtas teises garantijas, kad šia galimybe nusprendę pasinaudoti žmonės nepatirtų kitokių nepatogumų, pavyzdžiui, neturėtų ilgai laukti, kol bus patikrinti, arba nebūtų skrupulingai apieškomai.

1.3 Dėl sveikatos apsaugos EESRK prašo Komisijos atlikti patikimus tyrimus, susijusius su galimu šių įrenginių poveikiu keleivių ir personalo, kurie dėl jų profesijos taip tikrinami dažnai, sveikatai, kadangi, iškilus abejonių, verčiau reikėtų naudoti kitokią įrangą.

1.4 Komitetas primena Komisijai, kad komunikate neužsimeinama apie teisę kreiptis į teismą, kurią ji turi užtikrinti silpniau-

siajai šaliai, t. y. keleiviams, kurie naudojami oro linijomis ir oro uostais, kadangi be pakankamų procedūrinių garantijų negali būti užtikrintos asmens teisės.

1.5 Komiteto nuomone, reikėtų rimtai apvarstyti kūno skenerių naudojimo alternatyvas. Kaip alternatyvą būtų galima naudoti technines sistemas grafiškai lokalizuoti ir atpažinti grėsmės šaltinį, kurį vėliau būtų galima tiksliau nustatyti apieškant rankomis.

## 2. Įžanga ir svarbiausios komunikato nuostatos

2.1 Komisijos komunikate kalbama apie kūno skenerius, kurių naudojimas reglamentuojamas nacionaliniu lygmeniu ir kurie vis plačiau naudojami Europos Sąjungos oro uostuose.

2.2 Komisijos nuomone, tik bendri Europos aviacijos saugumo standartai gali būti tinkamas pagrindas siekiant užtikrinti suderintą požiūrį į kūno skenerių naudojimą oro uostuose.

2.3 Komisija mano, kad aviacijos saugumui šiuo metu iškyla naujo pobūdžio grėsmė, kuriai oro uostuose įprastai naudojamos saugumo technologijos neleidžia duoti tinkamo ir veiksmingo atkirčio. Taigi, kai kurios valstybės narės pradėjo bandyti ir įrenginėti kūno skenerius savo oro uostuose. Todėl šiuo metu Europos Sąjungoje taikomos skirtingos taisyklės.

2.3.1 Kūno skeneris – tai bendras po drabužiais paslėptų daiktų aptikimo technologiją įvardijantis terminas. Visiems daiktams, kurie skiriasi nuo žmogaus odos, aptikti naudojama kelių rūšių spinduliuotė, kuri skiriasi bangų ilgiu ir išspinduliuojama energija.

2.4 Pagal ES teisės aktus valstybės narės kūno skenerius savo oro uostuose i) gali naudoti remdamosi savo teise taikyti griežtesnes priemones nei galiojantys ES reikalavimai arba ii) gali laikinai naudoti remdamosi savo teise atlikti ne ilgiau kaip 30 mėnesių trunkančius naujų techninių procesų arba metodų bandymus.

2.5 Dėl sveikatos apsaugos, ypač dėl jonizuojančiosios spinduliuotės naudojimo, pasakytina, kad pagal Euratomo sutartį priimtuose Europos teisės aktuose nustatytos spinduliuotės (vienkartinės ir metinės) dozės. Juose reikalaujama teisiškai pagrįsti žmonių apšvitą, ir nurodyta taikyti apsaugos priemones, kad apšvita būtų kuo mažesnė.

2.6 Komisija nurodo, kad pagrindinis Europos ir tarptautinių taisyklių principas yra neleisti, kad pavojingi daiktai, pavyzdžiui, ginklai, peiliai arba sprogmenys („draudžiami daiktai“), patektų į orlaivį.

2.6.1 Pagal šį bendrą reglamentavimo pagrindą numatoma taikyti vienintelės saugumo patikros principą, kuris jau įvestas kai kuriose Europos Sąjungos valstybėse narėse, tačiau dar ne visiškai, ir kuris ateityje bus pagrindinis palengvinimo elementas tiek oro transporto sektoriui, tiek keleiviams.

2.7 Pagal dabartinius ES aviacijos saugumo teisės aktus valstybėms narėms ir (arba) oro uostams pateikiamas tikrinimo ir kontrolės metodų ir technologijų sąrašas, iš kurio jie privalo pasirinkti būtinus elementus, kad savo aviacijos saugumo užduotis atliktų veiksmingai ir efektyviai.

2.7.1 Komisija pažymi, kad galiojančiuose teisės aktuose nenumatyta galimybė vietoje kurio nors pripažinto tikrinimo būdo ar technologijos oro uostuose metodiškai naudoti kūno skenerius. Kūno skeneriai, kaip papildoma tinkama aviacijos saugumo užtikrinimo priemonė, galėtų būti naudojami vadovaujantis Komisijos sprendimu, kuriam pagal komitologijos procedūrą pritarė valstybės narės ir Europos Parlamentas.

### 3. Pastabos

3.1 EESRK išreiškia didelių ir rimtų abejonių dėl Komisijos komunikate išdėstyto požiūrio. Komitetas iš esmės prieštarauja galimam būsimo reglamento priėmimui ir įgyvendinimui, kadangi tai gali užkrauti didelę naštą piliečiams ir pažeisti jų pagrindines teises. Taigi, kadangi kalbama apie sparčiai besivys-

tančias technologijas, Komitetas galėtų pritarti saugos garantijų sistemai, pagal kurią naudojamos mažiau invazinės technologijos, tik tuo atveju, jei šios priemonės būtų visiškai patikimos, nepažeistų pagrindinių teisių ir nekeltų pavojaus žmonių sveikatai.

3.1.1 Konkrečiau Komitetas nurodo bent keturis komunikato aspektus, turinčius rimtų teisinių spragų.

3.1.2 Visų pirma Komitetas išreiškia abejonių dėl nagrinėjamo teisės akto pagrindinio tikslo (visuotinis kūno skenerių įdiegimas visuose ES oro uostuose) tinkamumo kuo didesniai aviacijos saugumo lygiui pasiekti. Nors Komisijos teigimu skenerių įdiegimas būtų neprivalomas, keleiviai neturėtų galimybės pasirinkti, ar sutikti su šiuo patikrinimu, ar ne. Prieš patvirtinant tokio pobūdžio priemonę reikėtų atlikti jos reikalingumo ir kitų veiksnių, pavyzdžiui, šių kūno skenerių įdiegimo sąnaudas, „porcingumo testą“.

Dabartinėmis sąlygomis tokių sistemų diegimas (bazinės įrangos ir papildomos programinės įrangos įsigijimo sąnaudos) visuose ES oro uostuose valstybės biudžetui labai brangiai kainuotų, ypač turint omenyje, kad kyla rimtų abejonių dėl tokių sistemų patikimumo, asmenų sveikatos ir pagrindinių teisių pažeidimo. Atsižvelgdamas į tai, kad ši rinka vystosi labai sparčiai, EESRK mano, kad racialesnė išeitis būtų palaukti, kol bus sukurtos tobulesnės, mažiau invazinės ir užsibrėžtą, t. y. aviacijos saugumo, tikslą labiau atitinkančios technologijos. Komiteto nuomone, reikėtų rimtai apsvarstyti kūno skenerių naudojimo alternatyvas. Kaip alternatyvą būtų galima naudoti technines sistemas grafiškai lokalizuoti ir atpažinti grėsmės šaltinį, kurių vėliau būtų galima tiksliau nustatyti apieštant rankomis.

3.1.3 Antra, Komitetas nepalankiai vertina, tai kad šis reglamentas smarkiai apribotų pagrindines teises. Buvo apgailėtinas atvejis, kai vieno Floridos teismo, kuriame buvo naudojamos milimetrinės bangos, darbuotojai išsaugojo 35 000 atvaizdų ir juos paskelbė internete, taip pažeisdami pagrindines tūkstančių žmonių teises.

3.1.4 Galiausiai, galima suabejoti dėl Komisijos pasirinktos teisės akto rūšies ir jo priėmimo procedūros.

3.2 Taigi, jei remsimės ES Teisingumo Teismo ir Europos žmogaus teisių teismo teisminėje praktikoje tvirtai nusistovėjusiais reikalavimais, atrodo, kad Komisijos komunikate nevisiškai laikomasi trijų reikalavimų – būtinybės, porcingumo, teisėtumo, – kurias turi atitikti visos Europos Sąjungos (arba atskiros valstybės) valdžios institucijų priimamos priemonės, kad jos nesumažintų arba neapribotų asmenų galimybių naudotis savo teisėmis ir laisvėmis.

3.2.1 Kalbant apie pirmąjį aspektą, Komitetui rimtų dvejonų kelia neaiški siūlomos priemonės (kūno skenerių įdiegimo) sąsaja su griežtesnių aviacijos saugumo reikalavimų taikymu.

3.2.2 Pati Komisija komunikate vertindama po pastaraisiais metais įvykusių įvairių su aviacijos saugumu susijusių incidentų įdiegtų naujų priemonių ir technologijos poveikį atvirai pripažįsta, kad tai „yra neefektyvu“ ir netgi pasisako už tai, kad būtų laikomasi „labiau holistinio metodo, kurio būsimi pagrindiniai elementai būtų geresnis keitimasis informacija ir žmogiškojo veiksnio analizė“.

3.2.3 Toks požiūris visai neatsitiktinai sutampa su pozicija, kurios laikosi Europos duomenų apsaugos pareigūnas, Europos Komisijos prašymu parengęs *ad hoc* ataskaitą dėl kontraversiškų taisyklių. Šis pareigūnas, vertindamas Europos saugumo priemonių prieš teroristinius išpuolius taikymą, visuomet rėmė minėtą požiūrį.

3.2.4 Reikia rasti pusiausvyrą tarp būtinybės laikytis nediskriminuojančio Europos požiūrio į aviacijos saugumo problemą ir galutinio „vienintelės saugumo patikros“, vykdomos nepažeidžiant pagrindinių teisių, visų pirma turint omenyje savanorišką sutikimą būti patikrintam naudojant tokias technologijas, įdiegimo.

3.2.5 Pagal Direktyvos 95/46/EB 29 straipsnį įsteigtos darbo grupės pozicija dar stipresnė. 2009 m. vasario 11 d. pasibaigus konsultavimosi laikotarpiui grupė teigė, kad tokie skeneriai nėra kitų dabar naudojamų metodų alternatyva norint nustatyti aviacijos saugumui grėsmę keliančius elementus, ir padarė išvadą, kad šiuo metu nėra jokių argumentų, įrodančių, kad šiuo metu oro uostuose naudojamą patikros įrangą būtina pakeisti šiais skeneriais.

3.3 Beje, Komitetas nepritaria didžiuliam poveikiui, kurį komunikate išdėstyto pasiūlymo įgyvendinimas galėtų turėti naudojimuisi pagrindinėmis teisėmis.

3.3.1 Atitinkamos pagrindinės teisės taip pat nesuderinamos su išsamiu tyrimu, kurio tikslas – įvertinti skenerių įrengimo oro uostuose ekonomines sąnaudas siekiant pateikti svarių jų privatumų įrodymų.

3.3.2 Reikia rasti tinkamą pusiausvyrą tarp laisvės ir saugumo. Tuo tikslu dėl įvairių priešasčių reikia labai išsamaus teisės aktų aiškinimo.

3.3.3 Visų pirma beveik visas teises ir laisves, kurioms kyla didžiausia grėsmė, Europos žmogaus teisių teismas laiko viešosios tvarkos pagrindu, nustatytu Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija.

3.3.4 Todėl bet koks šių teisių suvaržymas turi būti taikomas išimties tvarka, kai nėra galimybių taikyti kitas mažiau įpareigojančias teises alternatyvas, prižiūrimas viršvalstybiniu lygmeniu ir derėti su pažangios demokratinės visuomenės praktika. Bet kuriuo atveju būsimame reglamente Komisija privalės numatyti supaprastintas procedūras ir prioritetinę tvarką arba remtis valstybėse narėse jau taikomomis procedūromis, kad būtų išvengta galimų pagrindinių teisių pažeidimų.

3.3.5 Beje, kaip savo išvadoje byloje C-345/06 (Heinrich), kuri taip pat susijusi su Europos Komisijos priimtu aviacijos saugumą reguliuojančiu teisės aktu, nurodo generalinė advokatė E. Sharpston, negali būti nė kalbos, kad ES būtų remiamasi argumentais, pateisinančiais pagrindinių teisių garantijų sustabdymą arba apribojimą siekiant užkirsti kelią viešajam saugumui kylančiam pavojui, kuris sudėtingu laikotarpiu arba sąlygomis gali būti ypač didelis.

3.4 EESRK ypač nerimauja dėl keleivių ir personalo, kurie privalo būti tikrinami dėl savo profesijos, sveikatos. Dažnai oro uostų paslaugomis besinaudojantiems klientams daug dvejonų kyla dėl sveikatos apsaugos, kuri priklauso nuo daugkartinio sudėtingų aparatų, kuriuos dažniausiai valdo menkos kvalifikacijos darbuotojai, naudojimo. Deja, dažnai tenka konstatuoti, kad beveik jokios kvalifikacijos neturintys darbuotojai, nepakankamai apmokyti, ne ypač malonūs, kartais netgi visai nemandagūs, „verčia“ keleivius daug kartų eiti pro šiuo metu naudojamus apsaugos vartus ir visai negalvoja apie savo neracionalaus elgesio pasekmes.

3.5 EESRK tikisi, kad Komisijos pasiūlymu bus nustatytas aukštas sveikatos apsaugos lygis, grindžiamas moksliniais tyrimais ir mokslinėmis rekomendacijomis, deramai patikrintomis, įtikinančiomis, patikimomis ir tenkinančiomis keleivius, ir siekiu užtikrinti, kad galimas žalingas poveikis būtų kuo mažesnis. Be to, reikia numatyti atskiras taisykles jautriems arba pažeidžiamiems keleiviams, pavyzdžiui, nėščioms moterims, vaikams, neįgaliesiems arba sergantiems ligomis, dėl kurių tokio pobūdžio patikra yra nerekomenduotina.

3.6 Galiausiai, nėra jokių įtikinamų įrodymų, patvirtinančių, kad skenerių naudojimas nekenkia žmonių sveikatai, ir šioje srityje nebuvo priimta jokie geros praktikos kodekso (tam atvejui, jei tokie skeneriai būtų pradėti naudoti plačiai), o to reikalauja asmens duomenų apsaugos teisės aktai. Atsižvelgdama į tai, Komisija turi parengti tokius protokolus, kurie panaikintų pagrindą nuogaštauti dėl pagrindinių teisių pažeidimo, ir išplatinti juos taip, kad pirmiausia keleiviai žinotų, jog skenerių naudojimas yra griežtai savanoriškas ir jokiū būdu nėra privalomas.

3.6.1 Bet kuriuo atveju reikia sudaryti patikros nenaudojant skenerių galimybę ir suteikti tvirtas teises garantijas, kad šia galimybe nusprendę pasinaudoti žmonės nepatirtų kitokių nepatogumų, pavyzdžiui, neturėtų ilgai laukti, kol bus patikrinti, arba nebūtų skrupulingai apieškomai. Šios dvi nuostatos nenumatytos Komisijos komunikate.

3.7 Kitas šiek tiek gluminantis aspektas yra Komisijos pasiūlymo terminologija ir temos išdėstymo būdas.

3.7.1 Komisija *ex novo* vartoja terminą „saugumo skeneriai“, kuris pakeitė anksčiau, vykstant viešai konsultacijai, surengtai šiuo klausimu atsižvelgiant į Europos Parlamento 2008 m. spalio 23 d. rezoliuciją, vartotą terminą „kūno skeneriai“ Vertėjo pastaba: dokumento lietuviškojoje redakcijoje ir toliau vartojamas terminas „kūno skeneriai“.

3.7.2 Terminas buvo pakeistas, kad nagrinėjamas komunikatas, rengiantis jo priėmimui, taptų patrauklesniu politiniu požiūriu. Tai patvirtina Komisijos sprendimas pritariti, kad ši įranga būtų laikoma aviacijos saugumo priemone, naudotina ES valstybių narių oro uostuose.

3.7.3 Pavyzdžiui, komunikato 34 dalyje Komisija tvirtina, kad kūno skeneriai galėtų būti naudojami vietoj bet kurios kitos aviacijos saugumo srityje naudojamos įrangos.

3.7.4 Komunikato 45 dalyje ji taip pat teigia, kad yra „aišku“, kad naudojant šiuolaikinių technologijų kūno skenerius tikimybė aptikti pavojingus daiktus „būtų buvusi gerokai didesnė“, ir tokie skeneriai „labai pagerintų mūsų prevencines galimybes“.

3.7.5 82 dalyje Komisija pakartoja, kad plačiai naudojant tokius skenerius „atsirastų lakstesnių būdų ir galimybių, ypač dideliuose oro uostuose, stiprinti aviacijos saugumą“.

3.7.6 Turint omenyje įvairaus pobūdžio abejones dėl šios įrangos naudojimo ir jos neginčijamo poveikio asmenų teisėms ir viešosioms laisvėms, geriau būtų parengti įvairiapusiškesnę tekstą, kuriame būtų objektyviau aptarta esama padėtis ir galimos alternatyvos.

3.7.7 Komisijos komunikatui būdingi teksto rengimo ypatumai turi įtakos paskutiniam iš pirmiau nurodytų aspektų,

kuris apima ne tik teisės akto rūšies (reglamento) pasirinkimą, bet ir pasirinktos jo priėmimo procedūros (komitologijos procedūros) tinkamumą.

3.8 Taigi, kyla rimtų abejonių ne tiek dėl komunikato teisėtumo, kiek dėl jo legitimumo.

3.8.1 Komisija, savaime aišku, gali imtis veiksmų šioje srityje, remdamasi jai pagal Europos Parlamento ir Tarybos Reglamento (EB) Nr. 300/2008 4 straipsnio 2 dalį suteiktais įgaliojimais.

3.8.2 Tačiau Komisija, rengdama tokį kontraversišką pasiūlymą, turėtų būti labai atsargi, ypač turint omenyje pastarojo meto patirtį, kai po teisinių ginčų jai teko pakeisti jos pačios teisės aktus, susijusius su šia sritimi.

3.8.3 Susiklosčius tokioms aplinkybėms, derėtų pasirinkti sprendimą, skirtą visoms valstybėms narėms, galbūt netgi rekomendaciją, kad kompetentingoms valdžios institucijoms būtų suteikta didesnė veiksmų laisvė ir numatyta daugiau laiko skeneriams išbandyti (savanoriškais pagrindais).

3.8.4 Taip pat reikia pabrėžti, kad būsimam teisės aktui priimti Komisijos pasirinkta komitologijos procedūra, nors ir yra teisinga teisiniu požiūriu, yra pernelyg ribota ir neaiški, kai rengiamas toks specifinis teisės aktas.

3.8.5 Tai ypač svarbu turint omenyje tai, kad priėmus Lisabonos sutartį, Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo naujajame 290 straipsnyje pateikiamos naujo mechanizmo, pagal kurį Komisija vykdo Tarybos ir Europos Parlamento delegaliuosius įgaliojimus, gairės pastarosioms institucijoms suteikiant galimybę atšaukti delegavimą nenurodant priežasties (290 straipsnio 2 dalies a punktas). Atsižvelgdama į šias aplinkybes, Komisija turėtų apsvarstyti, ar didžiulio poveikio, kurį pasiūlymo dėl reglamento įsigaliojimas turėtų piliečių juridinėms teisėms, nereikėtų apsvarstyti platesniame instituciniame kontekste, atvirame viešai diskusijai su visais suinteresuotaisiais subjektais ir atstovaujimų politinių partijų diskusijai, nes tai yra neatskiriama parlamentinės demokratijos dalis, kur Europos Parlamentas diskusijoje dėl pagrindinių teisių turėtų atlikti pagrindinį vaidmenį, o tai, savaime aišku, neatitinka komitologijos procedūros.

2011 m. vasario 16 d., Briuselis

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto  
pirmininkas

Staffan NILSSON