

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bezpieczeństwa pasażerów w lotnictwie

(2009/C 100/07)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

*bezpieczeństwa pasażerów w lotnictwie.*

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 września 2008 r. Sprawozdawcą był Thomas McDONOGH.

Na 448 sesji plenarnej w dniach 21–23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 23 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 94 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

### 1. Zalecenia

1.1 EKES zaleca stworzenie specyficznych i w największym możliwym stopniu ujednoliconych norm dotyczących usług w zakresie ochrony lotnictwa jako uzupełnienie istniejących wspólnych norm prawnych regulujących wspólnotowe podejście do bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

1.2 Zdaniem Komitetu z działalności w zakresie ochrony lotnictwa należy wyłączyć dostawców usług, którzy między innymi: są w stanie upadłości lub likwidacji, toczy się w stosunku do nich postępowanie upadłościowe, zostali skazani za przestępstwo związane z postępowaniem zawodowym lub za poważne naruszenie etyki zawodowej, zostali uznani za winnych niedopełnienia obowiązków związanych z płatnością składek na ubezpieczenie społeczne, zostali uznani za winnych niedopełnienia obowiązków związanych z płaceniem podatków, zostali uznani za winnych poważnego wprowadzenia w błąd przy dostarczaniu lub uchyleniu się od dostarczenia informacji istotnych dla przetargu, bez odnotowania w rejestrze branżowym, jeśli jest to wymagane na mocy prawa krajowego. Ponadto dostawcy usług ochrony lotnictwa powinni stosować wewnętrzny mechanizm rekrutacji, który zapewni odpowiedni zakres szkolenia dla pracowników oraz zagwarantuje ubezpieczenie na wypadek pociągnięcia do odpowiedzialności po podpisaniu umowy.

1.3 EKES zaleca wprowadzenie prawnie wiążącego wymogu jednakowej liczby godzin szkolenia oraz obowiązkowego zakresu szkolenia dla pracowników ochrony we wszystkich 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej.

1.4 Komitet jest zdania, że środki podejmowane w tej dziedzinie powinny być jasne i zwięzłe.

1.5 Zdaniem Komitetu niezbędne jest wyraźne informowanie linii lotniczych, portów lotniczych i dostawców usług ochrony lotnictwa o stosowaniu przepisów ustanawiających środki bezpieczeństwa, a także oferowanie na ściśle określonych warunkach bezpośredniego dostępu do tych zasad liniom lotniczym, portom lotniczym i dostawcom usług ochrony lotnictwa.

1.6 Komitet jest zdania, że koniecznym wymogiem wspólnotowego porządku prawnego jest publikowanie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej fragmentów przepisów wyko-

nawczych ustanawiających środki bezpieczeństwa, które nakładają obowiązki lub ograniczają prawa pasażerów, a które nie zawierają informacji wrażliwych, oraz dokonywanie przeglądu tych środków bezpieczeństwa co pół roku.

1.7 EKES zwraca się do Komisji Europejskiej, aby wystąpiła z inicjatywą dotyczącą odszkodowań dla ofiar czynów przestępczych, na przykład ataków terrorystycznych, w dziedzinie lotnictwa.

1.8 Podejmowane środki powinny sprzyjać uznaniu kariery zawodowej w dziedzinie ochrony oraz ułatwiać rozwój zawodowy.

1.9 Stosowane środki powinny umożliwić ograniczenie zbędnych kontroli bezpieczeństwa dzięki wprowadzeniu koncepcji „jednolitego obszaru ochrony lotnictwa” w całej UE. Należy wspierać uznawanie środków bezpieczeństwa stosowanych przez państwa trzecie.

1.10 Przedmiotowe środki powinny umożliwiać opracowanie indywidualnego, innowacyjnego podejścia, pozwalającego na zróżnicowanie środków bezpieczeństwa mających zastosowanie do załogi i pasażerów, nie zmniejszając przy tym poziomu ochrony.

1.11 Zdaniem Komitetu ochrona lotnictwa powinna mieć priorytetowe znaczenie w przyznawaniu funduszy na badania nad bezpieczeństwem.

1.12 Nieodzowna jest niezależna ocena technologii i wymagań technologicznych przeprowadzana przez Komisję Europejską. Zdaniem EKES-u należy opracować normy dotyczące technologii stosowanych w dziedzinie ochrony lotnictwa, a także stworzyć rejestr akredytowanych dostawców na podstawie wyżej wspomnianej niezależnej oceny.

1.13 EKES jest zdania, że państwa członkowskie powinny przyjąć bardziej skoordynowane podejście do walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. Co więcej, w wypadku gdy państwa członkowskie podejmują bardziej rygorystyczne środki, nakładające obowiązki lub ograniczające prawa pasażerów, powinny one być oparte na ocenie ryzyka i uwzględniać godność ludzką, a ponadto należy dokonywać ich przeglądu co pół roku i wyraźnie informować o nich podróżnych.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W następstwie tragicznych wydarzeń z dnia 11 września 2001 r. przyjęto rozporządzenie ramowe Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego<sup>(1)</sup>. W rozporządzeniu tym zawarto główne przepisy i wspólne normy regulujące wspólnotowe podejście do ochrony lotnictwa cywilnego. Określając jednolite normy podstawowe, prawodawstwo wspólnotowe umożliwia także państwom członkowskim (lub poszczególnym portom lotniczym) ustanowienie surowszych norm ze względu na zróżnicowany poziom zagrożenia atakiem terrorystycznym w zależności od państwa członkowskiego, portu lotniczego czy linii lotniczych.

2.2 W 2005 r. Komisja Europejska rozpoczęła proces przeglądu rozporządzenia ramowego w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa<sup>(2)</sup>, co doprowadziło do ostatecznego wypracowania wspólnego stanowiska pomiędzy posłami do Parlamentu Europejskiego a Radą Unii Europejskiej w dniu 11 stycznia 2008 r. oraz do przyjęcia nowego rozporządzenia ramowego nr 300/2008<sup>(3)</sup> z dnia 11 marca 2008 r. Celem przeglądu było wyjaśnienie, uproszczenie i dalsza harmonizacja wymogów prawnych na rzecz poprawy ogólnej ochrony lotnictwa cywilnego.

2.3 Należy wykorzystać impuls stworzony dzięki przeglądowi rozporządzenia ramowego, ponieważ nastąpiła fundamentalna zmiana zasad dotyczących ochrony lotnictwa. Jedną z najwcześniejszych wspólnych polityk Wspólnoty Europejskiej była wspólna polityka transportowa. W tym kontekście transport lotniczy ma istotne znaczenie dla swobodnego przepływu osób i towarów – dwóch z celów Wspólnoty Europejskiej. Swoboda podróżowania do innego państwa członkowskiego, z jakiej może korzystać obywatel UE, zakłada ochronę tego obywatela przed ewentualnymi szkodami. Co więcej, zakłócenie systemu transportu lotniczego (na przykład w wyniku ataku terrorystycznego) miałoby negatywny wpływ na całą gospodarkę europejską. Dlatego nie ulega wątpliwości, że ochrona powinna pozostać głównym elementem powodzenia transportu lotniczego.

2.4 Pomimo wielu inicjatyw w dziedzinie ochrony lotnictwa obecne ramy regulacyjne w tym zakresie nie odpowiadają na niektóre podstawowe zastrzeżenia pasażerów, linii lotniczych, portów lotniczych czy prywatnych dostawców usług ochrony. Sektor transportu lotniczego potrzebuje prostszych, bardziej wszechstronnych i zharmonizowanych środków. Ogólnym celem polityki w zakresie ochrony lotnictwa powinno być zatem stworzenie prostych, skutecznych i przejrzystych ram regulacyjnych oraz ustanowienie ochrony z ludzką twarzą.

## 3. Konieczna jest certyfikacja prywatnych dostawców usług ochrony

3.1 Ponieważ ochrona lotnictwa ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania systemu transportu lotniczego, konieczne jest

stworzenie, obok istniejących wspólnych norm prawnych regulujących wspólnotowe podejście do ochrony lotnictwa cywilnego, specjalnych norm w odniesieniu do usług w zakresie ochrony lotnictwa. W praktyce prywatni dostawcy usług ochrony wybierani są często jedynie na podstawie kryterium najniższej ceny pomimo delikatnego charakteru ich pracy. Nowe wiążące prawodawstwo, zawierające tego rodzaju specjalne normy, powinno zapewnić wytyczne dotyczące wyboru dostawców usług ochrony lotnictwa i przyznawania im zamówień na podstawie kryteriów jakości.

3.2 Wybór i zastosowanie kryteriów w stosunku do dostawców usług w zakresie ochrony lotnictwa powinny być uzależnione między innymi od możliwości finansowych i ekonomicznych danego dostawcy, przejrzystości finansowej, możliwości i zdolności technicznych, gdyż wszystkie te czynniki podnoszą jakość usług.

3.3 Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego uruchomiła ostatnio inicjatywę samoregulacji w oparciu o kartę jakości i załącznik dotyczący szkolenia prywatnego personelu ochrony. Zasady przedstawione w tym dokumencie mogłyby służyć za podstawę certyfikacji wszystkich prywatnych firm działających w obszarze ochrony lotnictwa oraz świadczą o zaangażowaniu przedmiotowego sektora w zapewnienie wysokiej jakości rozwiązań.

3.4 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca opracowanie prawnie wiążących kryteriów jakości w stosunku do prywatnych dostawców usług ochrony lotnictwa. Do działalności w zakresie ochrony lotnictwa nie byłoby dopuszczani między innymi dostawcy, którzy są w stanie upadłości lub likwidacji, toczy się w stosunku do nich postępowanie upadłościowe, zostali skazani za przestępstwo związane z postępowaniem zawodowym lub za poważne naruszenie etyki zawodowej, zostali uznani za winnych niedopełnienia obowiązków związanych z płatnością składek na ubezpieczenie społeczne, zostali uznani za winnych niedopełnienia obowiązków związanych z płaceniem podatków, zostali uznani za winnych poważnego wprowadzenia w błąd przy dostarczaniu lub uchyleniu się od dostarczenia informacji istotnych dla przetargu, bez odnotowania w rejestrze branżowym, jeśli jest to wymagane na mocy prawa krajowego. Ponadto dostawcy usług ochrony lotnictwa powinni stosować wewnętrzny mechanizm rekrutacji oraz zapewniać odpowiedni zakres szkolenia dla pracowników i gwarantować ubezpieczenie na wypadek pociągnięcia do odpowiedzialności po podpisaniu umowy.

3.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny proponuje także wprowadzenie jednolitej, prawnie wiążącej liczby godzin szkolenia oraz obowiązkowego zakresu szkolenia we wszystkich 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej.

## 4. Uznanie sprawdzania danych osobowych personelu ochrony

4.1 Na mocy obecnie obowiązującego i przyszłego rozporządzenia ramowego dotyczącego ochrony lotnictwa przed zaangażowaniem do pracy personel ochrony powinien być poddawany zarówno specjalnemu szkoleniu, jak i sprawdzeniu danych osobowych. Przyszły agent ochrony bezwzględnie nie może być notowany ani nie może mieć żadnych powiązań z potencjalnymi grupami terrorystycznymi lub przestępczymi, nie może też być karany, ponieważ jego praca jest podstawowym elementem w systemie ochrony lotnictwa.

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, Dz.U. L 355 z 30.12.2002, s. 1.

<sup>(2)</sup> COM(2003) 566, wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, Dz.U. C/2004/96.

<sup>(3)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 300/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002, Dz.U. L 97 z 9.4.2008, s. 72.

4.2 Sprawdzenia danych dokonują obecnie organy krajowe, zwykle ministerstwo sprawiedliwości lub spraw wewnętrznych, jedynie w zakresie ich kompetencji. W efekcie większość państw członkowskich nie uznaje wzajemnie tego wymogu. Kwestia ta jest szczególnie istotna w odniesieniu do mobilności pracowników, która jest jedną z podstawowych wolności ustanowionych traktatem rzymskim.

4.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską do rozważenia tej kwestii w ramach ich kompetencji w obszarze współpracy sądowej i policyjnej w UE.

## 5. Jednolity obszar ochrony

5.1 Głównym celem przekazania Unii Europejskiej kompetencji w obszarze ochrony lotnictwa było wypracowanie wspólnych europejskich ram obejmujących zasady, które będą systematycznie stosowane w państwach członkowskich UE. Ponieważ wszystkie zasady opracowywane na szczeblu UE muszą być stosowane przez wszystkie państwa członkowskie, logiczną konsekwencją powinno być wzajemne uznawanie norm bezpieczeństwa UE przez państwa członkowskie i takie właśnie zamierzenie przyświeca koncepcji jednolitego obszaru ochrony. Powinno się uznawać, że pasażer, bagaż i ładunek transferowy przewożony z jednego państwa członkowskiego UE do innego jest bezpieczny, a zatem nie powinno się poddawać ich dodatkowym kontrolom bezpieczeństwa na unijnym lotnisku transferowym/tranzytowym/przesiadkowym/międzylądowania przed przybyciem do miejsca docelowego.

5.2 Zasada jednolitego obszaru ochrony została uznana na szczeblu UE, a następnie dodatkowo wzmocniona w nowym rozporządzeniu ramowym dotyczącym ochrony lotnictwa. Jednakże proces wzajemnego uznawania norm bezpieczeństwa państw członkowskich UE nie został jeszcze zakończony. Z uwagi na fakt, że poziomy zagrożenia są różne w poszczególnych państwach członkowskich, niektóre z nich wprowadziły bardziej restrykcyjne środki bezpieczeństwa w celu zminimalizowania konkretnych rodzajów zagrożenia, na jakie są one narażone.

5.3 Brak uznawania norm bezpieczeństwa w UE powoduje powielanie niepotrzebnych kontroli, które nie tylko wiążą się z dodatkowymi opóźnieniami i kosztami dla linii lotniczych, lecz także pochłaniają środki, które można byłoby lepiej wykozystać do zapewnienia ochrony bardziej narażonych odcinków.

5.4 Należy nie tylko wprowadzić zasadę jednolitego obszaru kontroli w całej UE, lecz również rozważyć jej wprowadzenie w innych krajach. Nie ma powodu, by samoloty przybywające z krajów stosujących zaawansowany system ochrony, na przykład ze Stanów Zjednoczonych czy Izraela, były uznawane za niezabezpieczone. Powinno się także umożliwić wzajemne uznawanie norm przez kraje stosujące podobną strategię, co przyczyniłoby się do powstania zrównoważonego globalnego systemu ochrony, w którym wszystkie wysiłki byłyby skierowane na realne zagrożenie.

5.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny apeluje zatem do Komisji Europejskiej o dopilnowanie, by zasada jednolitego obszaru ochrony była w pełni stosowana w całej UE oraz by wszystkie samoloty przybywające z jednego państwa członkowskiego UE do innego państwa członkowskiego UE były uznawane za bezpieczne. EKES wzywa również Komisję Europejską do poczynienia szybkich postępów w zakresie uznawania norm bezpieczeństwa obowiązujących w państwach trzecich, w przypadkach gdy normy te można uznać za równoważne, zwłaszcza jeśli chodzi o Stany Zjednoczone.

## 6. Rozróżnienie

6.1 Biorąc pod uwagę prognozy zapowiadające znaczny wzrost liczby pasażerów podróżujących drogą lotniczą w nadchodzących latach, obecny system kontroli pasażerów i bagażu nie oferuje zrównoważonego rozwiązania. Obecnie wszyscy pasażerowie są poddawani podobnym procedurom sprawdzającym i muszą przejść przez taki sam proces kontroli bezpieczeństwa. Ten uciążliwy proces jest głównym powodem skarg, jakie zgłaszają pasażerowie zapytani o ocenę doświadczeń z podróży. Poziom niezadowolonia pasażerów wzrasta z powodu przeświadczenia, że ogromna większość podróżujących nie stanowi zagrożenia ani dla portu lotniczego, ani dla samolotu.

6.2 Również w tym przypadku dostępne środki służące zapewnieniu ochrony są wyjątkowo ograniczone. Po pierwsze, należy dokonać rozróżnienia pomiędzy tym, co jest prawdopodobne, a tym, co jest możliwe. Wiarygodność całego systemu musi opierać się na zdolności reagowania na prawdopodobne zagrożenia, a nie na usiłowaniu wyeliminowania 100 % możliwych rodzajów ryzyka. Identyfikacja prawdopodobnego zagrożenia powinna przebiegać w oparciu o oszacowanie tego zagrożenia i ocenę ryzyka związanego z zastosowaniem odpowiednich środków.

6.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca się do Komisji Europejskiej o rozważenie podejścia, zgodnie z którym systematyzacja kontroli w ramach zapewnienia ochrony mogłaby zostać zastąpiona aktywnym rozróżnieniem pasażerów, polegającym na jednoczesnym zastosowaniu gromadzenia informacji oraz środka odstraszającego w postaci wyrzutowych kontroli.

## 7. Przeznaczenie funduszy na badania i rozwój w dziedzinie bezpieczeństwa

7.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zadowoleniem przeznaczenie w ramach siódmego programu ramowego 1,2 mld EUR na badania nad bezpieczeństwem. Ochrona lotnictwa powinna być uznawana za priorytet przy przeznaczeniu funduszy ze względu na rosnące koszty działalności w sektorze lotnictwa oraz jego wpływ na ogół społeczeństwa. Ponadto istotne jest, aby wybrane projekty były zgodne z opracowywaną polityką oraz aby dostępne były fundusze na niezbędne badania w tym zakresie, takie jak badania dotyczące technologii stosowanych do wykrywania płynnych materiałów wybuchowych czy innych technologii wykrywania, na przykład opartych na zastosowaniu urządzeń biometrycznych.

7.2 W związku z powyższym Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca się do Komisji Europejskiej o wewnętrzną koordynację jej prac w celu optymalizacji wykorzystania środków finansowych pochodzących z pieniędzy podatników.

7.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca ponadto, aby Komisja Europejska przeznaczyła odpowiednie środki na niezależną ocenę technologii i wymagań technologicznych. Na podstawie tej niezależnej oceny powinno się opracować normy technologiczne stosowane w dziedzinie ochrony lotnictwa oraz stworzyć centralny rejestr akredytowanych dostawców.

## 8. Trudności związane z rekrutacją i utrzymaniem personelu ochrony

8.1 W niektórych państwach członkowskich porty lotnicze i dostawcy usług ochrony lotnictwa spotykają się z istotnymi problemami w zakresie rekrutacji personelu ochrony. Zrozumiałe jest, że kryteria selekcji zostały zastrzeżone, zważywszy na znaczenie pracy agentów ochrony. Poza więc warunkiem „czystego konta”, stwierdzonego poprzez sprawdzenie danych, wymóg znajomości co najmniej jednego języka obcego oraz określonego poziomu wykształcenia, koniecznego dla zrozumienia procedur i radzenia sobie z pasażerami stwarzającymi problemy, zawężają grono kandydatów.

8.2 Dodatkowo pojawia się problem polegający na tym, że po selekcji i odpowiednim przeszkoleniu personelu utrzymanie pracowników staje się niezwykle trudne. Takie czynniki jak nienormowany czas pracy, połączony ze stałym stresem i stosunkowo niską płacą sprawiają, że zawód agenta ochrony jest dla wielu osób nieatrakcyjny. Co więcej, można wyraźnie zauważyć, że brak społecznego prestiżu i perspektyw dalszej kariery prowadzi do braku doświadczonego personelu w tym sektorze.

8.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest zdania, że Komisja Europejska może odegrać istotną rolę w tym aspekcie społecznym poprzez propagowanie w Unii Europejskiej korzyści, jakie daje praca agenta ochrony, oraz poprzez zwiększenie prestiżu związanego z tym ważnym zawodem.

## 9. Odpowiedzialność

9.1 Sektor lotnictwa inwestuje w świadczenie usług wysokiej jakości, lecz napotyka przeszkody uniemożliwiające jasną interpretację wymogów prawnych, a tym samym utrudniające ich optymalne wdrożenie.

9.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest zdania, że wprowadzane środki powinny być jasne i sformułowane w sposób możliwie najprostszy. Obecnie obowiązujące przepisy sprowadzają się często do całej serii zasad zapisanych w różnych tekstach prawnych, zawierających wiele wyjątków. W wyniku tego powstaje skomplikowany zestaw wymogów, które nie przyczyniają się do skuteczności, natomiast podnoszą poziom stresu wśród pracowników, są przyczyną opóźnień i niewygód doświadczanych przez pasażerów.

9.3 Co więcej, odbiorcy końcowi środków bezpieczeństwa, czyli linie lotnicze, porty lotnicze i dostawcy usług ochrony, którzy stosują te środki w praktyce, nie mają bezpośredniego dostępu do wspomnianych przepisów. Główni usługodawcy, jak linie lotnicze, porty lotnicze i dostawcy usług ochrony, muszą poprawnie stosować zasady, lecz nie są o nich bezpośrednio informowani, podczas gdy art. 254 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi, że przepisy winny być publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, absurdem jest więc wymaganie, by usługodawcy stosowali zasady, których nie mogą znać. W toczącej się sprawie C-345/06, znanej jako „sprawa Heinrich”, rzecznik generalna Eleanor Sharpston wydała opinię, w której sugeruje uznanie rozporządzenia wykonawczego dotyczącego bezpieczeństwa lotnictwa za niebyłe. Zdaniem rzecznik generalnej, uporczywe i celowe niepublikowanie załącznika do rozporządzenia (WE) nr 2320/2002, zawierającego m.in. wykaz przedmiotów, których przewożenie w bagażu podręcznym jest zabronione, jest naruszeniem tak poważnym, że nie można go tolerować we wspólnotowym porządku prawnym<sup>(1)</sup>.

9.4 Dlatego też Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca wyraźne i bezpośrednie informowanie o środkach bezpieczeństwa linii lotniczych, portów lotniczych i dostawców usług ochrony, którzy muszą je stosować, tym samym zapewniając im bezpośredni dostęp do obowiązujących zasad na ściśle określonych warunkach. Fakt, że prywatni dostawcy usług ochrony powinni stosować środki bezpieczeństwa i są do pewnego stopnia odpowiedzialni za ich stosowanie, lecz nie mają możliwości otrzymania bezpośrednich informacji w tym zakresie, nie przyczynia się do wysokiej jakości usług. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę konieczność zachowania wysokiego stopnia poufności tych zasad, należy określić i egzekwować szczególne warunki gwarantujące utrzymanie poufności. Ponadto Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca publikowanie co pół roku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, zgodnie z art. 254 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, fragmentów przepisów wykonawczych do rozporządzenia (WE) nr 2320/2002, które nakładają obowiązki lub ograniczają prawa pasażerów, lecz nie zawierają informacji poufnych, oraz przeglądu środków bezpieczeństwa nakładających obowiązki lub ograniczających prawa pasażerów. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uznaje konieczność dysponowania przez państwa członkowskie kompetencjami pozwalającymi na ustanowienie bardziej restrykcyjnych środków ze względu na zróżnicowany poziom ryzyka. Niemniej jednak, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest zdania, że państwa członkowskie powinny przyjąć bardziej skoordynowane podejście do walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. Co więcej, w wypadku gdy państwa członkowskie podejmują bardziej rygorystyczne środki nakładające obowiązki lub ograniczające prawa pasażerów, powinny one być oparte na ocenie ryzyka i uwzględnić godność ludzką, a ponadto należy dokonywać ich przeglądu co pół roku i wyraźnie informować o nich podróżnych.

## 10. Konsekwencje ataku terrorystycznego

10.1 Jednym z celów Wspólnoty Europejskiej jest zapewnienie swobodnego przepływu osób i towarów. Wspólnota Europejska zobowiązała się do wprowadzenia wspólnej polityki transportowej oraz do ochrony praw człowieka, takich jak prawo do życia i własności.

<sup>(1)</sup> Opinia rzecznik generalnej Eleanor Sharpston w sprawie C-345/06, 10 kwietnia 2008 r., [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

10.2 Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł w sprawie Cowan<sup>(1)</sup>, że jeżeli prawo wspólnotowe gwarantuje osobie fizycznej swobodę udania się do innego państwa członkowskiego, to ochrona tej osoby przed doznaniem krzywdy w danym państwie członkowskim, na tych samych podstawach jak zamieszkujących tam obywateli i rezydentów, jest następstwem tej swobody przemieszczania się. Rada Unii Europejskiej uzupełniła to orzeczenie, za pomocą dyrektywy Rady 2004/80/WE, zapisem, zgodnie z którym środki ułatwiające rekompensatę dla ofiar przestępstw powinny stanowić część realizacji tego celu. Zasady te należy stosować w przypadku ofiar ataku terrorystycznego w zakresie lotnictwa cywilnego.

10.3 Na posiedzeniu w Tampere w dniach 15–16 października 1999 r. Rada Europejska wezwała do utworzenia minimalnych norm chroniących ofiary przestępstw, a w szczególności ich dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz prawo do dochodzenia rekompensaty za szkody, a także zwrotu kosztów postępowania sądowego.

10.4 Biorąc pod uwagę, że linie lotnicze, porty lotnicze i sektor ochrony inwestują poprzez badania w usługi wysokiej jakości i przyczyniają się do bezpieczeństwa społeczeństwa, lecz nie są jednak w stanie całkowicie zapobiec atakom terrorystycznym, konieczne jest, aby Unia Europejska podjęła inicjatywę i zapewniła pomoc ofiarom po ataku terrorystycznym.

10.5 Obecnie nie istnieją żadne europejskie przepisy dotyczące rekompensaty dla ofiar ataku terrorystycznego. Ofiary są uzależnione od wyniku postępowania sądowego bądź od rozwiązań oferowanych dobrowolnie przez państwa członkowskie. Skutkiem braku wspólnych europejskich przepisów jest fakt, że w takich przypadkach zastosowanie mają krajowe systemy pociągania do odpowiedzialności, co nie jest rozwiązaniem zadowalającym i nie chroni obywateli przed dalekosiężnymi konsekwencjami ataku terrorystycznego. Przykładem może być tu zasada, że ofiary, które chcą otrzymać rekompensatę, muszą wszczynać długotrwałe postępowanie sądowe przeciwko terrorystom, których trudno znaleźć lub którzy mogą nie dysponować odpowiednimi środkami finansowymi, aby wypłacić odszkodowanie. Co więcej, może dochodzić do wszczynania procesów przeciwko liniom lotniczym, portom lotniczym

i prywatnym dostawcom usług ochrony, którzy potencjalnie mogą ponosić nieograniczoną odpowiedzialność na mocy określających tę odpowiedzialność przepisów prawa krajowego. Rozwiązania, jakie proponują obecnie firmy ubezpieczeniowe, nie są wystarczające, gdyż linie lotnicze, porty lotnicze i prywatni dostawcy usług ochrony są obciążeni wysokimi składkami ubezpieczeniowymi, zaś przysługująca im ochrona ubezpieczeniowa ma ograniczony wymiar. Jak można zauważyć, podmioty prywatne nie są w stanie zapewnić koniecznej rekompensaty ofiarom; nie jest także słuszne, by podmioty prywatne płaciły za działania skierowane przeciwko polityce państwa.

10.6 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny pragnie zwrócić uwagę na art. 308 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który upoważnia Wspólnotę do podejmowania działań, jeśli spełnione są dwa warunki. Po pierwsze, działanie musi być niezbędne do osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty, a po drugie, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu w innym artykule.

10.7 Mając powyższe na uwadze, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca jako możliwe rozwiązanie podjęcie inicjatywy na podstawie art. 308 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do rekompensaty dla ofiar ataków terrorystycznych. Działanie na szczeblu europejskim jest bowiem konieczne do osiągnięcia celu, którym jest swobodny przepływ osób i towarów, do zapewnienia ochrony funkcjonowania systemu transportu lotniczego oraz ochrony prawa do życia i własności obywateli.

10.8 W niniejszej opinii Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny proponuje Komisji Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej zastosowanie zasad odnoszących się do innych sektorów (np. sektora jądrowego, morskiego itd.), to znaczy zastosowanie ścisłej odpowiedzialności, której zakres jest wyraźnie określony, a która jest skierowana wyłącznie do jednego podmiotu i zagwarantowana przez trójstopniowy system składający się z ubezpieczenia, funduszu finansowanego przez wszystkie zainteresowane strony oraz interwencji państwa.

Brukseli, 23 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(1)</sup> Wyrok ETS w sprawie 186/87 Ian William Cowan przeciwko Trésor public, [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)