

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a utilização de scâneres de segurança nos aeroportos da UE»

[COM(2010) 311 final]

(2011/C 107/10)

Relator: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Em 15 de Junho de 2010, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do TFUE, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a utilização de scâneres de segurança nos aeroportos da UE

COM(2010) 311 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Transportes, Energia, Infra-estruturas e Sociedade da Informação que emitiu parecer em 2 de Fevereiro de 2011.

Na 469.ª reunião plenária de 16 e 17 de Fevereiro de 2011 (sessão de 16 de Fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 104 votos a favor, 1 voto contra e 5 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões

1.1 O CESE partilha a ideia de que a segurança da aviação é um bem jurídico a proteger, mas entende que a Comissão deveria adoptar uma abordagem mais holística, na qual a «partilha de informação e a análise do factor humano» passem a ser elementos essenciais do sistema e não unicamente a utilização de tecnologias que suscitam sérias dúvidas e riscos, até agora ainda não devidamente dissipados.

1.2 A protecção dos direitos fundamentais poderia ser particularmente afectada pela utilização deste tipo de dispositivo, designadamente no respeitante à dignidade humana, à privacidade pessoal e à protecção de dados, devido ao armazenamento, impressão, transmissão ou recolha de imagens de forma indevida, que posteriormente possam ser divulgadas. O CESE considera que, nas outras circunstâncias, os passageiros deveriam poder escolher sujeitar-se ou não a este tipo de controlo (*opt-out*), e qualquer que seja a sua escolha deveriam conservar o direito de voar. Em todo o caso, devem estabelecer-se garantias legislativas firmes de que, no caso do exercício desse direito de opção, as pessoas em causa não sejam submetidas a qualquer procedimento adicional, nomeadamente longas esperas em filas de controlo ou revistas manuais minuciosas, o que não está previsto na comunicação da Comissão.

1.3 No que diz respeito à protecção da saúde, o Comité solicita à Comissão que apresente estudos concludentes sobre o possível impacto destes dispositivos na saúde dos passageiros rastreados e do pessoal que, por razões de trabalho, está sujeito frequentemente a estes controlos, pois que, em caso de dúvida, seria preferível recorrer a outro tipo de instrumentos.

1.4 O CESE recorda à Comissão que a comunicação nada diz sobre a protecção jurídica efectiva que deve garantir-se à parte mais fraca, isto é, ao passageiro que utiliza as companhias aéreas e os aeroportos, uma vez que, sem garantias processuais suficientes, o exercício dos direitos individuais não está assegurado.

1.5 No entender do CESE, devem ser seriamente ponderadas alternativas à utilização de scâneres, nomeadamente scâneres corporais. Uma alternativa poderá ser a utilização de sistemas técnicos para a localização e o reconhecimento esquemáticos de fontes de ameaça que podem em seguida ser verificadas de forma mais precisa no controlo manual.

2. Introdução e conteúdo da comunicação

2.1 A Comunicação da Comissão trata da utilização crescente, regulamentada a nível nacional, de scâneres de segurança nos aeroportos da União Europeia.

2.2 Segundo a Comissão, só normas europeias comuns de segurança da aviação podem oferecer um enquadramento harmonizado da utilização de scâneres de segurança nos aeroportos.

2.3 A Comissão considera que a segurança da aviação está hoje confrontada com novos tipos de ameaças, a que as tradicionais tecnologias de segurança utilizadas nos aeroportos não conseguem dar uma resposta adequada e eficiente. Por conseguinte, alguns Estados-Membros da UE começaram a experimentar e a instalar scâneres de segurança nos seus aeroportos, residindo aqui a razão da existência de normas diferentes na UE.

2.3.1 «Scâner de segurança» é o termo genérico utilizado para designar uma tecnologia capaz de detectar objectos transportados no vestuário. Diversas formas de radiações, que se distinguem em função do comprimento de onda e da energia emitida, são utilizadas para identificar objectos distintos da pele humana.

2.4 Em conformidade com o direito da UE, os Estados-Membros podem introduzir a utilização de scâneres de segurança nos seus aeroportos, quer: i) no exercício do seu direito de aplicar medidas de segurança mais restritas do que os requisitos em vigor na UE, quer ii) temporariamente, no exercício do seu direito de realizar ensaios de novos processos ou métodos técnicos por um período máximo de 30 meses.

2.5 No que respeita à saúde e, mais concretamente, ao uso de radiações ionizantes, a legislação europeia ao abrigo do Tratado Euratom fixa limites para doses de radiação (*ad hoc* e anuais), exige uma justificação legítima para a exposição humana às radiações e determina que medidas de protecção assegurem a mais baixa exposição possível.

2.6 A Comissão assinala que o princípio fundamental das regras europeias e internacionais consiste em impedir que se possam introduzir a bordo das aeronaves objectos que representem uma ameaça, nomeadamente, armas, facas ou explosivos (os chamados «artigos proibidos»).

2.6.1 Este quadro regulamentar comum prevê o «balcão de segurança único» na União Europeia, já instaurado em alguns Estados-Membros da UE, se bem que ainda não completamente; e será no futuro o elemento mais importante de facilitação, quer para o sector, quer para os passageiros.

2.7 No âmbito do quadro jurídico da UE para a segurança da aviação, os Estados-Membros dispõem de uma lista de métodos e tecnologias de rastreio e controlo a partir da qual devem seleccionar os elementos necessários para executarem eficazmente as suas tarefas nesta matéria.

2.7.1 A Comissão salienta que a legislação em vigor não permite que os aeroportos substituam sistematicamente por scâneres de segurança os métodos e as tecnologias de rastreio actualmente existentes. Só uma decisão da Comissão sujeita ao procedimento de comitologia e apoiada pelos Estados-Membros e pelo Parlamento Europeu pode servir de fundamento para autorizar os scâneres de segurança como método complementar para garantir a segurança aérea.

3. Observações

3.1 O CESE formula sérias reservas em relação à abordagem da comunicação da Comissão. Em princípio, opõe-se à eventual adopção e execução de um regulamento que possa acarretar custos elevados que afectem o exercício dos direitos fundamentais dos cidadãos. Ora, como estamos perante tecnologias que evoluem muito rapidamente, o Comité só pode concordar com

um dispositivo de controlo de segurança que utilize tecnologias menos intrusivas se ele for completamente fiável, não seja lesivo dos direitos fundamentais nem ponha em risco a saúde das pessoas.

3.1.1 Concretamente, há alguns aspectos da comunicação que enfermam de sérias deficiências do ponto de vista jurídico.

3.1.2 Em primeiro lugar, existem dúvidas sobre a adequação do objectivo principal do acto legislativo em questão (a introdução generalizada em todos os aeroportos da UE de «scâneres de segurança») à consecução dos níveis máximos possíveis de segurança aérea. Muito embora, segundo a Comissão, a introdução do rastreio com scâneres de segurança seja facultativa, a escolha dos passageiros de se submeterem ou não a este rastreio já não é facultativa. Antes de se adoptar uma medida desta natureza, há que aplicar o «teste de proporcionalidade» entre a necessidade de adopção e outros aspectos, designadamente os custos que a utilização dos scâneres pode implicar. Nas condições actuais, a instalação destes sistemas (custo de aquisição de equipamento de base e de *software* suplementar) em todos os aeroportos da UE é extremamente onerosa para os poderes públicos, sobretudo tendo em conta as sérias dúvidas no que diz respeito à fiabilidade, à saúde das pessoas e à violação dos direitos fundamentais. Dado tratar-se de um mercado em constante evolução, o CESE considera ser mais racional aguardar o aparecimento de outras tecnologias mais aperfeiçoadas, menos intrusivas e que melhor respondam ao objectivo, isto é a segurança da aviação civil. No entender do CESE, devem ser seriamente ponderadas alternativas à utilização de scâneres, nomeadamente scâneres corporais. Uma alternativa poderá ser a utilização de sistemas técnicos para a localização e o reconhecimento esquemáticos de fontes de ameaça que podem em seguida ser verificadas de forma mais precisa no controlo manual.

3.1.3 De igual modo, também não se pondera de forma adequada a rigorosa limitação dos direitos fundamentais resultante da aplicação do regulamento no futuro. Lamentavelmente, num tribunal da Florida que utiliza um sistema de ondas milimétricas, os agentes guardaram 35 000 imagens que foram divulgadas na Internet, violando assim os direitos fundamentais de milhares de pessoas.

3.1.4 Por último, a própria necessidade da selecção da tipologia do acto pela Comissão pode ser posta em questão, bem como o procedimento utilizado na sua adopção.

3.2 Em suma, à luz dos critérios há muito estabelecidos na jurisprudência do Tribunal de Justiça da UE e na jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, a comunicação da Comissão não parece adequar-se escrupulosamente aos três critérios - necessidade, proporcionalidade e legalidade - que devem estar presentes em todas as medidas adoptadas pelos poderes públicos de uma União (ou Estado) de direito, para que não cerceiem ou limitem o exercício dos direitos e liberdades das pessoas.

3.2.1 Em relação ao primeiro aspecto mencionado, a relação difusa entre a medida proposta – a introdução de «scâneres de segurança» – e a consecução de maiores níveis de segurança aérea, emitem-se sérias reservas.

3.2.2 A própria Comissão, ao avaliar o impacto da introdução de novos métodos e tecnologias na sequência de diversos incidentes registados contra a segurança aérea nos últimos anos, reconhece expressamente na presente comunicação que ela se revela «cada vez mais ineficiente», preconizando antes «uma abordagem mais holística, na qual o aumento da partilha de informação e a análise do factor humano, nomeadamente a observação do comportamento, constituiriam elementos fundamentais no futuro».

3.2.3 Esta avaliação coincide, não por acaso, com a posição da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados, que, a pedido da Comissão Europeia, elaborou um relatório *ad hoc* sobre a regulamentação em causa, e que defendeu também esta abordagem em todos os seus pareceres relativos à aplicação de medidas de segurança europeias para responder aos desafios com os quais a UE se depara, incluindo as ameaças terroristas.

3.2.4 É preciso encontrar um equilíbrio entre a necessidade de uma posição europeia sem qualquer discriminação sobre a segurança aérea e a instalação definitiva do «balcão de segurança único», no respeito dos direitos fundamentais, em particular o referente ao consentimento para se submeter voluntariamente aos controlos que utilizam tais tecnologias.

3.2.5 Mais contundente, se possível, é a posição do Grupo de Trabalho sobre o artigo 29.º da Directiva 95/46 CE, que, na sua consulta de 11 de Fevereiro de 2009, afirmou que estes scâneres não são uma alternativa a métodos já aplicados de detecção de elementos que ameaçam a segurança da aviação, chegando inclusivamente à conclusão de que até à data nada demonstra a necessidade de substituir os actuais dispositivos de controlo em vigor nos aeroportos por estes scâneres.

3.3 Em segundo lugar, o Comité manifesta também o seu desacordo em relação ao forte impacto que a aplicação da proposta contida na comunicação pode ter no exercício dos direitos fundamentais.

3.3.1 Uma análise aprofundada do custo da instalação dos scâneres nos aeroportos revela que os benefícios são poucos quando comparados com o atentado aos direitos fundamentais.

3.3.2 Há que encontrar um bom equilíbrio entre liberdade e segurança, e isto exige uma interpretação cuidadosa da legislação por diversas razões.

3.3.3 Por um lado, os direitos e liberdades mais atingidos fazem praticamente todos parte daquilo que o Tribunal Europeu

dos Direitos do Homem designa por núcleo duro intocável da ordem pública instituída pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

3.3.4 Consequentemente, qualquer restrição a esses direitos e liberdades deverá aplicar-se excepcionalmente, quando não haja margem de manobra para outras alternativas juridicamente menos danosas, estar sujeita a controlos supranacionais e ser compatível com as práticas de uma sociedade democrática avançada. A Comissão deverá prever no futuro regulamento procedimentos sumários e preferenciais ou remeter para os já existentes nos Estados-Membros, para resolver as eventuais violações dos Direitos Fundamentais.

3.3.5 Por outro lado, como recorda a advogada-geral Sharpston nas suas Conclusões do Processo C-345/06 (Heinrich), também relativo à adopção de um acto legislativo da Comissão Europeia sobre segurança da aviação civil, não há lugar na UE a argumentos que justifiquem a suspensão ou a limitação das garantias de direitos fundamentais para prevenir riscos para a segurança pública, que podem ser especialmente elevados em períodos ou circunstâncias difíceis.

3.4 O CESE manifesta especial preocupação no que toca a saúde dos passageiros e do pessoal que estão sujeitos a estes controlos. Assim exige que a utilização frequente de aparelhos sofisticados seja reservada a pessoal devidamente qualificado. Neste contexto, é fundamental assegurar condições de remuneração e de trabalho adequadas. A contratação de pessoal qualificado contribui para reduzir os numerosos controlos nos pontos de detecção de metais prejudiciais à saúde.

3.5 O CESE espera que a proposta da Comissão fixe um nível elevado de protecção da saúde, baseando-se em investigações e pareceres científicos, devidamente testados, concludentes e fiáveis, que sejam satisfatórios para os passageiros, e com base no princípio da mínima exposição possível aos eventuais efeitos perniciosos. Deverão ainda prever-se disposições especiais para os passageiros especialmente sensíveis e/ou vulneráveis, nomeadamente grávidas, crianças, pessoas com deficiência ou pessoas portadoras de determinadas doenças que desaconselhem este tipo de rastreio.

3.6 Por último, nenhum teste sobre a inocuidade da utilização de scâneres para a saúde das pessoas rastreadas é conclusivo, não tendo ainda sido adoptado - para o caso de a sua instalação se generalizar - um código de boas práticas consistente com as exigências do direito de protecção dos dados pessoais. Neste sentido, a Comissão deve desenvolver o conteúdo dos protocolos, de modo a incluírem respostas adequadas às preocupações acerca dos direitos fundamentais, e divulgá-los para conhecimento geral dos passageiros, em especial fazendo passar a mensagem de que a utilização dos scâneres tem carácter estritamente voluntário e nunca obrigatório.

3.6.1 Em todo o caso, o passageiro deve poder escolher não se submeter ao rastreio por scâneres, sendo indispensável estabelecer-se garantias legislativas firmes de que as pessoas que fazem esta opção não são submetidas a qualquer procedimento adicional, nomeadamente longas esperas em filas de controlo ou revistas manuais minuciosas, o que não está previsto na Comunicação da Comissão.

3.7 Outro aspecto que gera uma certa perplexidade é a abordagem terminológica e a apresentação temática da proposta da Comissão.

3.7.1 A Comissão utiliza pela primeira vez o termo «scâneres de segurança», que substitui o termo «scâneres corporais» que tinha sido utilizado anteriormente na consulta pública que a Comissão realizou sobre esta matéria para dar cumprimento à Resolução do Parlamento Europeu de 23 de Outubro de 2008.

3.7.2 A nova terminologia visa tornar a comunicação em questão politicamente mais atractiva para efeitos de aprovação, como o demonstra a posição que a Comissão tomou a favor da introdução destes dispositivos nas medidas de segurança da aviação civil a aplicar nos aeroportos dos Estados-Membros da UE.

3.7.3 Assim, por exemplo, no n.º 34 da comunicação da Comissão, afirma-se que os scâneres podem substituir integralmente as restantes técnicas que são utilizadas na segurança da aviação.

3.7.4 De igual modo, admite-se, no n.º 45 da Comunicação, que, tendo em conta a tecnologia de que actualmente se dispõe, «é evidente» que os scâneres de segurança «teriam optimizado» a probabilidade de detecção das ameaças, proporcionando uma capacidade de prevenção «consideravelmente reforçada».

3.7.5 Reitera ainda, no n.º 82, que a instalação de scâneres de segurança poderia proporcionar aos grandes aeroportos «uma maior flexibilidade e a capacidade de reforço da segurança da aviação».

3.7.6 Tendo em conta as mais diversas incertezas quanto à utilização destes dispositivos e as consequências para os direitos e liberdades públicas das pessoas, seria mais apropriado um texto eclético que fizesse o ponto da situação e apresentasse as possíveis alternativas de forma mais objectiva.

3.7.7 Estas especificidades relativas à técnica de redacção utilizada pela Comissão incidem no último dos aspectos anteriormente mencionados, que se refere tanto à selecção da tipologia do acto (um regulamento) como à adequação do procedimento escolhido para a sua adopção (um procedimento de comitologia).

3.8 Em suma, a comunicação levanta sérias dúvidas, não já sobre a sua legalidade, mas sobre a sua legitimidade.

3.8.1 Como é evidente, a Comissão pode actuar neste âmbito por força das competências que lhe confere o n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento n.º 300/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho.

3.8.2 Todavia, a Comissão deveria ter sido mais cautelosa ao elaborar tão controversa proposta, sobretudo à luz de experiências recentes, que, após impugnação jurídica, a impeliram a modificar os seus próprios actos neste domínio.

3.8.3 Nestas circunstâncias, afigura-se mais apropriado optar por uma decisão dirigida a todos os Estados-Membros ou, inclusivamente por uma recomendação, para propiciar uma margem de manobra mais ampla às autoridades competentes e facultar um período mais longo de experimentação (voluntária) da utilização dos scâneres.

3.8.4 Deve salientar-se ainda que o procedimento de comitologia seguido pela Comissão para a adopção da futura proposta legislativa, embora tendo validade jurídica, é demasiado restrito e obscuro para elaborar um acto tão específico.

3.8.5 Principalmente porque o Tratado de Lisboa estabelece no novo artigo 290.º TFUE as bases de um novo mecanismo para o exercício por parte da Comissão das competências delegadas pelo Conselho e pelo Parlamento, habilitando-os a revogar a delegação sem necessidade de justificação (alínea a) do n.º 2 do citado artigo 290.º). Neste contexto, a Comissão deveria ponderar se as implicações substanciais que a entrada em vigor da proposta de regulamento terá para o património jurídico dos cidadãos não deveriam ser tratadas num quadro institucional mais amplo e aberto ao debate público com todas as partes interessadas e à própria concorrência ideológica entre partidos políticos representativos, que a democracia parlamentar pressupõe, e na qual cabe ao Parlamento Europeu desempenhar um papel de primeiro plano no debate sobre os direitos fundamentais, o que obviamente não é compatível com o procedimento de comitologia.

Bruxelas, 16 de Fevereiro de 2011

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON