

Avizul Comitetului Economic și Social European privind Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind utilizarea scanerelor de securitate în aeroporturile din UE

COM(2010) 311 final

(2011/C 107/10)

Raportor: **dl Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

La 15 iunie 2010, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Comisia Europeană a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind utilizarea scanerelor de securitate în aeroporturile din UE

COM(2010) 311 final.

Secțiunea pentru transporturi, energie, infrastructură și societatea informațională, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 2 februarie 2011.

În cea de-a 469-a sesiune plenară, care a avut loc la 16 și 17 februarie 2011 (ședința din 16 februarie 2011), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 104 voturi pentru, 1 vot împotriva și 5 abțineri.

1. Concluzii

1.1 CESE admite necesitatea ca siguranța aviației să fie un bun juridic care trebuie protejat, dar consideră că Comisia ar trebui să adopte o abordare mai cuprinzătoare, în cadrul căreia și „schimbul de informații polițienești și analiza factorului uman” să devină elemente esențiale ale sistemului, și care să nu se bazeze doar pe întrebuintarea de tehnologii ce ridică dubii și prezintă riscuri serioase, care încă nu au fost complet îndepărtate.

1.2 Apărarea drepturilor fundamentale ar putea fi în mod special afectată de folosirea acestui tip de scaner, în ceea ce privește demnitatea umană, intimitatea personală și protecția datelor, din cauza stocării, a imprimării, a transmiterii sau a salvării inadecvate a unor imagini care ulterior pot fi difuzate. CESE consideră că, în celelalte circumstanțe, pasagerul ar trebui să aibă dreptul de a alege dacă se supune sau nu acestui tip de control (*opt-out*) și, indiferent de opțiunea sa, să-și mențină dreptul de a zbura. În orice caz, trebuie să se stabilească garanții juridice ferme că, în cazul în care refuză acest tip de control, persoanele nu vor avea de suportat neplăceri suplimentare, precum întârzieri supărătoare la cozile pentru control sau percheziționări minuțioase.

1.3 Referitor la protecția sănătății, CESE solicită Comisiei să prezinte studii concludente cu privire la posibilele repercusiuni ale acestor dispozitive asupra sănătății pasagerilor și a membrilor personalului care se supun frecvent acestor controale prin natura profesiei lor, dat fiind că, în cazul în care există vreun dubiu, ar fi mai bine să se folosească alt tip de instrumente.

1.4 CESE amintește Comisiei faptul că în comunicare nu se specifică nimic cu privire la o cale de atac eficientă care trebuie

să-i fie garantată părții defavorizate, adică pasagerului utilizator al liniilor aeriene și al aeroporturilor, de vreme ce, în lipsa unor garanții procedurale suficiente, nu poate fi asigurată protecția drepturilor individuale.

1.5 În opinia Comitetului, ar trebui luată în considerare în mod serios o alternativă la utilizarea scanerelor de securitate sau a scanerelor corporale. O astfel de alternativă o constituie utilizarea unor sisteme tehnice de localizare schematică și recunoașterea surselor de amenințare, care pot fi determinate mai precis în urma unui control manual.

2. Introducere și conținutul comunicării

2.1 Comunicarea Comisiei abordează tema scanerelor de securitate, a căror utilizare, reglementată la nivel național, este din ce în ce mai răspândită în aeroporturile Uniunii Europene.

2.2 Conform Comisiei, numai standardele europene comune de siguranță a aviației pot oferi cadrul necesar pentru a garanta o abordare armonizată a utilizării scanerelor de securitate în aeroporturi.

2.3 Siguranța aviației, potrivit Comisiei, se confruntă astăzi cu noi tipuri de amenințări, la care tehnologiile tradiționale folosite în aeroporturi nu mai pot răspunde în mod adecvat și eficient. Prin urmare, unele state membre au început să testeze și să instaleze în aeroporturile lor scanere de securitate, rezultatul fiind aplicarea în prezent a unor norme divergente în Uniune.

2.3.1 „Scanner de securitate” este termenul generic care se folosește pentru a desemna o tehnologie capabilă să detecteze obiectele purtate sub îmbrăcăminte. Această tehnologie utilizează diverse tipuri de radiații, diferite prin lungimea de undă și energia emisă, cu scopul de a detecta orice material diferit de pielea umană.

2.4 În conformitate cu legislația Uniunii Europene, statele membre pot introduce în aeroporturile lor utilizarea scannerelor de securitate: i) exercitându-și dreptul de a aplica măsuri de securitate mai stricte decât cerințele aflate în vigoare în cadrul Uniunii sau ii) exercitându-și temporar – pe o perioadă de maximum 30 de luni – dreptul de a efectua testări ale noilor metode sau procedee tehnice.

2.5 În ceea ce privește sănătatea și, mai concret, utilizarea radiațiilor ionizante, legislația europeană, în conformitate cu Tratatul Euratom, nu doar că fixează praguri pentru dozele de radiații permise (ad-hoc și pe an), ci și solicită pe lângă acestea furnizarea de justificări legitime pentru expunerea persoanelor la acestea și luarea de măsuri de protecție care să garanteze că această expunere va fi cât se poate de redusă.

2.6 Comisia subliniază că principiul fundamental al normelor europene, precum și al celor internaționale constă în împiedicarea introducerii obiectelor periculoase la bordul avioanelor, cum ar fi arme, cuțite sau explozibili (denumite „articole interzise”).

2.6.1 Acest cadru comun de reglementare prevede așa-numitul „control unic de securitate”, pus deja în aplicare în unele state ale Uniunii Europene, însă nu pe deplin, care, în viitor, va constitui cel mai important element facilitator, atât pentru sector, cât și pentru pasageri.

2.7 Actualul cadru juridic al UE în materie de siguranță a aviației stabilește o listă de metode și tehnologii de verificare și control, dintre care statele membre și/sau aeroporturile trebuie să aleagă elementele necesare pentru a îndeplini cu eficacitate și eficiență sarcinile ce le revin în acest domeniu.

2.7.1 Comisia subliniază că legislația actuală nu permite ca aeroporturile să înlocuiască sistematic metodele sau tehnologiile de verificare recunoscute la momentul actual cu scanere de securitate. Pentru ca aceste scanere să poată fi autorizate ca metodă suplimentară de siguranță aeriană, ar fi necesară o decizie a Comisiei, supusă procedurii comitologiei, sprijinită de statele membre și de Parlamentul European.

3. Observații

3.1 Comitetul are rezerve serioase și importante față de abordarea adoptată în comunicarea Comisiei. În principiu, se declară împotriva eventualei adoptări și puneri în aplicare a unui viitor regulament care ar putea presupune sarcini oneroase pentru persoanele particulare, sarcini care ar afecta exercitarea drepturilor lor fundamentale. Totuși, fiind vorba de

tehnologii care evoluează foarte rapid, Comitetul ar putea fi de acord cu introducerea unui dispozitiv de control de securitate care să utilizeze tehnologii mai puțin intruzive numai cu condiția ca acest sistem să fie complet fiabil, să nu aducă atingere drepturilor fundamentale și să nu prezinte riscuri pentru sănătatea persoanelor.

3.1.1 Mai concret, CESE consideră că cel puțin câteva aspecte ale Comunicării suferă de deficiențe juridice serioase.

3.1.2 Este vorba, în primul rând, despre dubiile că obiectivul principal al actului legislativ în discuție (introducerea generalizată în toate aeroporturile din UE a așa-numitelor „scanere de securitate”) reprezintă cea mai adecvată modalitate de a atinge nivelul maxim de siguranță aeriană. Conform Comisiei, introducerea scannerelor ar fi opțională, însă pasagerii nu vor avea opțiunea de a se supune sau nu la acest control. Înaintea adoptării unei măsuri de această natură, ar trebui efectuat un „test de proporționalitate” între necesitatea adoptării sale și alte aspecte, printre care costurile pe care le-ar presupune utilizarea acestor scanere de securitate. În prezent, introducerea acestor sisteme (costurile de achiziție a echipamentului de bază, plus programele informatice complementare) în toate aeroporturile din UE este excesiv de costisitoare pentru finanțele publice, date fiind serioasele îndoieli cu privire la fiabilitatea lor, la sănătatea persoanelor și la încălcarea drepturilor fundamentale. Având în vedere evoluția rapidă a pieței, CESE consideră că ar fi mai logic să se aștepte apariția unor tehnologii mai perfecționate, mai puțin intruzive și care să răspundă mai bine obiectivului vizat, și anume siguranța aviației. În opinia Comitetului, ar trebui luată în considerare în mod serios o alternativă la utilizarea scannerelor de securitate sau a scannerelor corporale. O astfel de alternativă o constituie utilizarea unor sisteme tehnice de localizare schematică și recunoaștere a surselor de amenințare, care pot fi determinate mai precis în urma unui control manual.

3.1.3 De asemenea, CESE are rezerve cu privire la limitarea severă a drepturilor fundamentale ce decurge din viitoarea aplicare a regulamentului. În mod regretabil, în Florida, într-un tribunal unde se folosește tehnologia cu unde milimetrice, agenții au salvat 35 000 de imagini care au fost difuzate pe internet, încălcându-se astfel drepturile fundamentale ale unor mii de persoane.

3.1.4 În cele din urmă, însăși alegerea tipului de act de către Comisie poate fi pusă sub semnul întrebării, la fel ca și procedura sa de adoptare.

3.2 Per ansamblu, din perspectiva criteriilor stabilite în linii generale în jurisprudența Curții de Justiție a UE și în cea a Curții Europene a Drepturilor Omului, Comunicarea Comisiei nu pare să respecte riguros cele trei criterii – necesitate, proporționalitate și legalitate – care trebuie îndeplinite de toate măsurile adoptate de autoritățile publice ale unei uniuni (sau stat) de drept pentru a nu reduce sau limita exercitarea drepturilor și libertăților persoanelor.

3.2.1 În legătură cu primul aspect menționat, relația difuză dintre măsura propusă – introducerea „scanerelor de securitate” – și atingerea celor mai înalte standarde de siguranță aeriană, se pot menționa serioase rețineri.

3.2.2 Însăși Comisia recunoaște în mod expres în comunicare, la evaluarea impactului introducerii de noi metode și tehnologii după diverse incidente în materie de siguranță aeriană petrecute în ultimii ani, că aceasta „se dovedește a fi din ce în ce mai ineficientă”, pledând, „dimpotrivă”, pentru o „abordare mai cuprinzătoare, în care schimbul mai activ de informații și analiza factorului uman (...) vor constitui elemente cheie”.

3.2.3 Această apreciere coincide, nu din întâmplare, cu poziția Autorității Europene pentru Protecția Datelor care, la solicitarea Comisiei Europene, a elaborat un raport ad-hoc privind legislația controversată și care a susținut această abordare în toate avizele sale cu privire la aplicarea de măsuri europene de securitate în fața amenințărilor teroriste.

3.2.4 Trebuie să se atingă un punct de echilibru între necesitatea adoptării unei abordări nediscriminatorii, la nivel european, a problemei siguranței aeriene și introducerea definitivă a „controlului unic de securitate”, cu respectarea drepturilor fundamentale, în special în ce privește consimțământul de a se supune în mod voluntar controalelor efectuate cu ajutorul acestor tehnologii.

3.2.5 Poziția grupului de lucru instituit prin articolul 29 din Directiva 95/46/CE este și mai categorică: în consultarea sa adoptată la 11 februarie 2009, a afirmat că aceste scanere nu constituie o alternativă la metodele deja aplicate pentru detectarea elementelor ce amenință siguranța aviației, ajungând chiar la concluzia că nu există până în prezent elemente care să demonstreze necesitatea înlocuirii măsurilor actuale de control din aeroporturi cu aceste scanere.

3.3 În al doilea rând, Comitetul își manifestă de asemenea dezaprobarea cu privire la impactul semnificativ pe care aplicarea propunerii prezentate în Comunicare I-ar putea avea asupra exercitării drepturilor fundamentale.

3.3.1 Drepturile fundamentale afectate intră în contradicție cu ampla analiză dedicată evaluării costului economic al instalării scanerelor în aeroporturi pentru a justifica întemeiatele beneficii ale acestora.

3.3.2 Este vorba aici de atingerea echilibrului adecvat între libertate și securitate, care necesită o interpretare riguroasă a legislației, din mai multe motive.

3.3.3 Pe de o parte, drepturile și libertățile cele mai afectate sunt, aproape în totalitate, cele cuprinse în ceea ce Curtea Europeană a Drepturilor Omului declară drept nucleu dur intangibil al ordinii publice stabilit prin Convenția europeană a drepturilor omului.

3.3.4 În consecință, orice restrângere a acestora trebuie să se aplice doar în mod excepțional, atunci când nu există o marjă de manevră pentru alte alternative juridice mai puțin restrictive, să fie supusă controalelor supranaționale și să fie compatibilă cu practicile unei societăți democratice avansate. În orice caz, Comisia va trebui să prevadă în viitorul regulament niște proceduri sumare și preferențiale sau să facă trimitere la cele existente deja în statele membre, pentru a soluționa eventualele încălcări ale drepturilor fundamentale.

3.3.5 Pe de altă parte, după cum amintește dna avocat general Sharpston în concluziile sale la Cauza C-345/06 (Heinrich), referitoare tot la adoptarea unui act legislativ al Comisiei Europene privind siguranța aviației, în UE nu își au locul argumente care să justifice suspendarea sau limitarea garanțiilor oferite de drepturile fundamentale în scopul prevenirii riscurilor privind siguranța publică în perioade sau circumstanțe dificile, în care aceste riscuri sunt extraordinar de ridicate.

3.4 Sănătatea pasagerilor și a membrilor personalului care se supun frecvent acestor controale prin natura profesiei lor reprezintă un motiv special de îngrijorare pentru CESE. În acest context, Comitetul solicită ca aparatele sofisticate folosite în mod repetat să fie manipulate de un personal calificat corespunzător. Condițiile bune de remunerare și de muncă au un rol esențial în această privință. Personalul specializat ar contribui la reducerea numărului de controale repetate și dăunătoare sănătății prin porțile detectoare de metale.

3.5 CESE speră ca propunerea Comisiei să fixeze un nivel ridicat de protecție a sănătății, bazându-se pe cercetare și pe avize științifice verificate corespunzător, concludente și fiabile, care să fie satisfăcătoare pentru pasageri, și pe principii minime de expuneri posibile la eventualele efecte nocive. În plus, va trebui să se prevadă o reglementare specială pentru pasagerii sensibili și/sau vulnerabili, precum femeile însărcinate, copiii, persoanele cu handicap sau persoanele care suferă de anumite boli ce fac ca acest tip de control să fie nerecomandabil.

3.6 În cele din urmă, nu există nicio probă concludentă care să demonstreze că utilizarea acestor scanere este inofensivă pentru sănătatea persoanelor și nici nu s-a adoptat încă – pentru eventualitatea în care se va generaliza instalarea acestora – un cod de bune practici conform cerințelor dreptului de protecție a datelor personale. În acest sens, Comisia trebuie să detalieze conținutul protocoalelor elaborate, pentru ca acestea să ofere un răspuns adecvat la preocupările legate de respectarea drepturilor fundamentale, și să le difuzeze în mod adecvat, pentru informarea generală a pasagerilor, în special cu privire la faptul că utilizarea scanerelor va avea caracter strict voluntar și în niciun caz obligatoriu.

3.6.1 În orice caz, trebuie să se ofere opțiunea de a refuza controlul prin intermediul scannerelor și să se stabilească garanții ferme că, în cazul în care aleg această opțiune, persoanele nu vor avea de suportat neplăceri suplimentare, precum întârzieri supărătoare la cozile pentru control sau percheziționări minuțioase. Niciuna dintre aceste prevederi nu figurează în comunicarea Comisiei.

3.7 Alt aspect ce provoacă o oarecare nedumerire este abordarea terminologică și prezentarea tematică a propunerii Comisiei.

3.7.1 Comisia folosește *ex novo* termenul „scanere de securitate”, înlocuind termenul „scanere corporale” care fusese utilizat anterior în consultarea publică pe același subiect realizată de Comisie în virtutea rezoluției Parlamentului European din 23 octombrie 2008.

3.7.2 Schimbarea terminologiei este o încercare de a face comunicarea aflată în discuție mai atractivă din punct de vedere politic, cu scopul de a fi adoptată, așa cum o demonstrează luarea de poziție a Comisiei în favoarea introducerii acestor aparate printre măsurile de siguranță aeriană care se vor aplica în aeroporturile statelor membre ale UE.

3.7.3 Astfel, de exemplu, la punctul 34 din comunicarea Comisiei, se afirmă că scanerul pot înlocui pe deplin restul tehnicilor care se folosesc în domeniul securității aviației.

3.7.4 În mod asemănător, la punctul 45 din comunicare se face afirmația nefondată că, având în vedere tehnologia disponibilă în prezent, „este evident” că aceste aparate „ar fi maximizat” probabilitatea detectării articolelor periculoase și că oferă o capacitate de prevenire „considerabil mai mare”.

3.7.5 La punctul 82 se reiterează că generalizarea utilizării acestora ar putea permite marilor aeroporturi „să devină mai flexibile” și le-ar oferi „potențialul de a întări și mai mult securitatea aeronautică”.

3.7.6 Ținând cont de incertitudinile de diverse tipuri pe care le generează utilizarea acestor aparate, precum și de impactul lor incontestabil în sfera drepturilor și libertăților publice ale persoanelor, ar fi mai adecvat un text eclectic, care să prezinte situația actuală și alternativele posibile într-un mod mai obiectiv.

3.7.7 Aceste particularități legate de tehnica de redactare folosită de către Comisie în comunicare se repercutează

asupra ultimului dintre aspectele anterior menționate, care se referă atât la alegerea tipologiei actului (regulament) cât și la adecvarea procedurii alese pentru adoptarea sa (procedura de comitologie).

3.8 Per ansamblu, comunicarea ridică serioase suspiciuni nu doar asupra legalității, ci și asupra legitimității sale.

3.8.1 Cu siguranță, Comisia poate acționa în acest domeniu pe baza competențelor atribuite prin articolul 4 alineatul (2) din Regulamentul nr. 300/2008 al Parlamentului European și al Consiliului.

3.8.2 Cu toate acestea, Comisia ar fi trebuit să adopte o atitudine extrem de prudentă în momentul elaborării unei propuneri atât de controversate, mai ales ținând cont de experiențele recente legate de contestații juridice, în urma cărora a fost obligată să modifice acte proprii din același domeniu.

3.8.3 În aceste circumstanțe, pare mai adecvat să se aleagă o decizie adresată tuturor statelor membre sau chiar o recomandare, pentru a oferi o marjă de manevră mai amplă autorităților competente și pentru a acorda mai mult timp testării (voluntare) a utilizării scannerelor.

3.8.4 În mod asemănător, trebuie să se sublinieze faptul că procedura de comitologie urmată de Comisie pentru a adopta viitoarea propunere legislativă, deși valabilă din punct de vedere juridic, este prea restrânsă și obscură pentru elaborarea unui act atât de singular.

3.8.5 Acest aspect este cu atât mai important cu cât în Tratatul de la Lisabona, prin noul articol 290 din TFUE, se stabilesc bazele unui nou mecanism prin care Comisia să-și exercite competențele delegate de către Consiliu și Parlament, permițându-le acestora să revoce delegarea fără a mai fi necesare alte justificări [articolul 290 alineatul (2) litera (a)]. În acest context, dat fiind impactul substanțial asupra patrimoniului juridic al cetățenilor pe care îl va avea intrarea în vigoare a propunerii de regulament, Comisia ar trebui să reflecteze dacă aceasta nu ar trebui elaborată într-un cadru instituțional mai amplu și mai deschis dezbaterii politice cu toate părțile interesate și concurenței ideologice între partidele politice reprezentative pe care o presupune democrația parlamentară, cadru în care Parlamentul European, prin dezbaterile pe marginea drepturilor fundamentale, ar trebui să joace un rol de protagonist care, bineînțeles, nu corespunde procedurii de comitologie.

Bruxelles, 16 februarie 2011

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Staffan NILSSON