

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi varnostnih skenerjev na letališčih EU

COM(2010) 311 konč.

(2011/C 107/10)

Poročevalec: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

Evropska komisija je 15. junija 2010 sklenila, da v skladu s členom 304 PDEU Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o uporabi varnostnih skenerjev na letališčih EU*

COM(2010) 311 konč.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. februarja 2011.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 469. plenarnem zasedanju 16. in 17. februarja 2011 (seja z dne 16. februarja) s 104 glasovi za, 1 glasom proti in 5 vzdržanimi glasovi.

### 1. Sklepne ugotovitve

1.1 EESO se strinja, da je varnost v letalskem prometu pravna dobrina, ki jo je treba zaščititi, vendar meni, da bi morala Komisija uporabiti bolj celosten pristop, pri katerem bi bili v prihodnosti ključni elementi povečana izmenjava obveščevalnih informacij in analiza človeškega dejavnika, ne pa samo uporaba zelo dvomljivih tehnologij s tveganji, ki še do danes niso ustrezno razčiščena.

1.2 Z uporabo te vrste skenerjev bi bile lahko še posebej ogrožene temeljne pravice, kot so človeško dostojanstvo, zasebnost in varstvo podatkov, če bi slike neupravičeno shranjevali, natisnili, pošiljali ali zadržali in jih kasneje razširjali. EESO meni, da bi morali potniki ne glede na to imeti pravico, da zavrnejo takšen pregled (*opt-out*), in ohraniti pravico do potovanja ne glede na način, ki so ga izbrali. Vsekakor je treba določiti jasna pravna jamstva, da v takem primeru potniki, ki zavrnejo pregled s skenerjem, ne bi imeli nikakršnih dodatnih nevšečnosti, kot so dolga čakanja v vrstah za pregled ali izjemno natančni pregledi.

1.3 V zvezi z varovanjem zdravja EESO poziva Komisijo, da ponudi prepričljive študije o možnih posledicah teh naprav za zdravje potnikov in letališkega osebja zaradi pogoste izpostavljenosti iz službenih razlogov; če obstaja dvom, bi bilo najbolje uporabiti druge vrste naprav.

1.4 EESO Komisijo opozarja, da v sporočilu ni izrecno navedeno učinkovito pravno varstvo šibkejši strani, tj. letalskih

potnikov kot strank letalskih družb in letališč, saj brez zadostnih postopkovnih jamstev ni zagotovljeno varstvo posameznikovih pravic.

1.5 Odbor meni, da bi bilo treba resno preučiti alternative za uporabo varnostnih skenerjev oziroma naprav za skeniranje telesa. Kot alternativna možnost se ponuja uporaba tehničnih sistemov za shematično ugotavljanje in prepoznavanje virov groženj, ki bi jih bilo mogoče natančneje določiti z naknadno ročno kontrolo.

### 2. Uvod in vsebina sporočila

2.1 Sporočilo Komisije obravnava vse večjo uporabo varnostnih skenerjev na letališčih Evropske unije, ki je urejena na nacionalni ravni.

2.2 Po mnenju Komisije lahko samo skupni evropski standardi za varnost v letalskem prometu zagotovijo okvir za zagotavljanje usklajenega pristopa k uporabi varnostnih skenerjev na letališčih.

2.3 Na področju varnosti v letalskem prometu se po mnenju Komisije danes srečujemo z novimi vrstami nevarnosti. Tradicionalne varnostne tehnologije, ki se uporabljajo na letališčih, niso ustrezen in učinkovit odgovor nanje. Zato so nekatere države članice EU začele na svojih letališčih preskušati in uporabljati varnostne skenerje. Posledično se znotraj EU uporabljajo različni predpisi.

2.3.1 Varnostni skener je generični izraz za tehnologijo, ki lahko odkriva predmete pod obleko. Za odkrivanje predmetov, ki se razlikujejo od človeške kože, se uporablja več oblik sevanja z različno valovno dolžino in oddano energijo.

2.4 V skladu s pravom EU lahko države članice uvedejo uporabo varnostnih skenerjev na letališčih i) z uveljavljanjem pravice do uporabe varnostnih ukrepov, ki so strožji od obstoječih zahtev EU, ali ii) začasno, z uveljavljanjem pravice do izvajanja preskusov novih tehničnih postopkov ali metod za največ 30 mesecev.

2.5 Kar zadeva varstvo zdravja in, natančneje, uporabo ionizirajočega sevanja, evropska zakonodaja v skladu s Pogodbo Euratom določa meje za količino sevanja (*ad hoc* in na leto), zahteva legitimno upravičenost za izpostavljanje ljudi sevanju in zaščitne ukrepe, ki zagotavljajo čim manjšo možno izpostavljenost.

2.6 Komisija navaja, da je glavno načelo evropskih in mednarodnih predpisov preprečevanje prinašanja nevarnih predmetov, npr. orožja, nožev ali eksplozivnih sredstev („prepovedanih predmetov“), na letalo.

2.6.1 Ta skupni pravni okvir omogoča „enkratni varnostni pregled“, ki se v nekaterih državah članicah EU že uporablja, čeprav ne še v polni meri, in bo v prihodnosti tako za panogo kot za potnike najpomembnejši element za poenostavitev letalskih formalnosti.

2.7 V skladu s sedanjim pravnim okvirom EU za varnost v letalskem prometu dobijo države članice in/ali letališča seznam metod in tehnologij za pregledovanje in nadzor, iz katerega morajo izbrati potrebne elemente za učinkovito in uspešno izvajanje svojih nalog na področju varnosti v letalskem prometu.

2.7.1 Komisija navaja, da trenutna zakonodaja letališčem ne dovoljuje sistematične zamenjave katerekoli priznane metode in tehnologije za pregledovanje z varnostnimi skenerji. Samo sklep Komisije, v skladu s komitološkim postopkom in ki ga podpirajo države članice in Evropski parlament, je lahko osnova za to, da se dovoli, da varnostni skenerji postanejo dodatna primerna metoda za zagotavljanje varnosti v letalskem prometu.

### 3. Ugotovitve

3.1 EESO ima resne in izrecne zadržke glede pristopa, navedenega v sporočilu Komisije. EESO je načelno proti hipotetičnemu sprejetju in izvajanju bodoče uredbe, ki bi lahko ogrozila uresničevanje posameznikovih temeljnih pravic.

Tehnologije se hitro razvijajo. Najprej je treba razviti povsem zanesljiv sistem, ki ne bo ogrožal temeljnih pravic ali zdravja ljudi. V takšnem primeru bi bil EESO pripravljen podpreti mehanizem za kontrolo varnosti, ki bi uporabljal manj invazivno tehnologijo.

3.1.1 Nekateri vidiki tega sporočila so s pravnega vidika zelo pomanjkljivi.

3.1.2 Prvič, EESO dvomi, da je glavni cilj tega zakonodajnega akta (splošna uvedba varnostnih skenerjev na vseh letališčih v EU) res najbolj primeren način za doseganje varnosti v letalskem prometu. Čeprav Komisija trdi, da uvedba skenerja ne bi bila obvezna, pa potniki ne bi imeli izbire zavrniti takšnega pregleda. Preden se ukrep sprejme na taki ravni, je treba ugotoviti, ali izpolnjuje merilo sorazmernosti, pri katerem se potreba po takšnem ukrepu primerja z drugimi dejavniki, kot so stroški, povezani z uvedbo teh varnostnih skenerjev. Uvedba teh sistemov (strošek nabave osnovne opreme in dodatne logistične podpore) na vseh letališčih v EU bi bila glede na resne dvome o njihovi zanesljivosti ter možno ogrožanje zdravja izpostavljenih ljudi in temeljnih pravic za javne finance predraga. Po mnenju EESO bi bilo glede na hitro razvijajoči se trg bolj logično počakati na nove, bolj izpopolnjene tehnologije, ki bodo manj invazivne in bolj v skladu z zastavljenim ciljem, tj. varnostjo v letalskem prometu. Odbor meni, da bi bilo treba resno preučiti alternative za uporabo varnostnih skenerjev oziroma naprav za skeniranje telesa. Kot alternativna možnost se ponuja uporaba tehničnih sistemov za shematično ugotavljanje in prepoznavanje virov groženj, ki bi jih bilo mogoče natančneje določiti z naknadno ročno kontrolo.

3.1.3 EESO ima pripombe tudi glede hudega omejevanja temeljnih pravic, ki bi jih izvajanje takšne uredbe povzročilo. Tako so na primer na nekem sodišču v Floridi, kjer uporabljajo tehnologijo milimetrskih valov, varnostniki hranili 35 000 slik, ki so bile kasneje razširjene po internetu, s čimer so bile kršene temeljne pravice tisočev oseb.

3.1.4 Vprašljiva pa je tudi izbira pravnega instrumenta in postopka za njegovo sprejetje, ki ju predlaga Komisija.

3.2 Glede na merila, ki so se v veliki meri uveljavila s sodno prakso Sodišča EU in Evropskega sodišča za človekove pravice, se zdi, da sporočilo Komisije ne upošteva v celoti vseh treh meril – potrebnosti, sorazmernosti in zakonitosti – ki jih morajo izpolnjevati vsi ukrepi javnih organov v pravni državi ali uniji, da ne bi zmanjšali ali omejili spoštovanja človekovih pravic in svoboščin.

3.2.1 V zvezi s prvim navedenim vidikom obstajajo resni dvomi glede nejasne povezave med predlaganim ukrepom (uvedbo „varnostnih skenerjev“) in doseganjem večje varnosti v letalskem prometu.

3.2.2 V zvezi z oceno uvedbe novih metod in tehnologij Komisija v istem sporočilu zaradi različnih incidentov na področju varnosti v letalskem prometu v zadnjih letih sama izrecno priznava, da je to „vedno bolj neučinkovito“, in zato zahteva „celosten pristop, pri katerem bi bili v prihodnosti ključni elementi povečana izmenjava obveščevalnih informacij in analiza človeškega dejavnika“.

3.2.3 Ni naključje, da ta ocena sovpada s stališčem Evropskega nadzornika za varstvo podatkov, ki je na zaprosilo Evropske komisije pripravil *ad hoc* poročilo o sporni zakonodaji in to stališče uporabil tudi v vseh svojih mnenjih v zvezi z uporabo evropskih varnostnih ukrepov ob terorističnih grožnjah.

3.2.4 Najti je treba ravnovesje med potrebo po nediskriminatornem reševanju problema varnosti v letalskem prometu na evropski ravni in dokončno uvedbo „enkratnega varnostnega pregleda“, ob spoštovanju temeljnih pravic, zlasti v primeru prostovoljne privolitve v pregled s takšno tehnologijo.

3.2.5 Še strožje je stališče delovne skupine, ustanovljene na podlagi člena 29 Direktive 95/46/ES, ki v poročilu z dne 11. februarja 2009 pravi, da ti skenerji niso alternativa drugim načinom, ki se že uporabljajo za odkrivanje groženj varnosti v letalskem prometu, in da do danes ni dokazov za potrebo po nadomestitvi sedanjih nadzornih ukrepov na letališčih s temi skenerji.

3.3 Drugi zadržek EESO je povezan s precejšnjimi posledicami, ki bi jih izvajanje uredbe, kakor je predlagana v tem sporočilu, lahko imelo za uresničevanje temeljnih pravic.

3.3.1 Med prizadetimi temeljnimi pravicami in temeljito analizo ocene finančnih stroškov uvedbe skenerjev na letališčih je prevelik kontrast, da bi upravičili koristnost skenerjev.

3.3.2 Pri tem je treba najti primerno ravnovesje med svobodo in varnostjo, za kar je iz več razlogov potrebna previdna razlaga zakonodaje.

3.3.3 Po eni strani so najbolj prizadete pravice in svoboščine skoraj izključno pravice, ki jih je Evropsko sodišče človekovih pravic razglasilo za nedotakljivi temelj javnega reda, določen z Evropsko konvencijo človekovih pravic.

3.3.4 Zato je kakršnokoli omejevanje teh pravic možno samo v izrednih primerih, kadar dejansko ni manevrskega prostora za druge možnosti, ki so s pravnega vidika manj zavezujoče; omejevanje mora biti podvrženo nadzoru na nadnacionalni ravni in v skladu s prakso napredne demokratične družbe. Da bi odpravila morebitne kršitve temeljnih pravic, bo morala Komisija v bodoči uredbi vsekakor določiti skrajšane in prednostne postopke ali pa navesti postopke, ki že obstajajo v državah članicah.

3.3.5 Po drugi strani – kakor je dejala tudi generalna pravobranilka Eleanor Sharpston v svojih sklepnih predlogih v zadevi C-345/06 (Heinrich), ki se ravno tako nanaša na sprejetje zakonodajnega akta Evropske komisije o varnosti v letalskem prometu – v EU ni mesta za argumente, ki bi upravičevali odpravo ali omejevanje jamstva temeljnih pravic, da bi preprečili tveganje za javno varnost, ki je lahko v težkih časih ali okoliščinah izredno veliko.

3.4 EESO je še posebej zaskrbljen zaradi zdravja potnikov in osebja, ki so izpostavljeni takšni kontroli iz službenih razlogov. EESO v zvezi s tem zahteva, da mora biti za ponavljajočo se uporabo visokotehnoloških aparatov odgovorno ustrezno usposobljeno osebje. Pri tem so bistvenega pomena ustrezni plačilni in delovni pogoji. Z zaposlitvijo usposobljenega osebja bi se zagotovil prispevek k zmanjšanju večkratnih in zdravju škodljivih kontrol z detektorji kovin.

3.5 EESO upa, da bo predlog Komisije določil visoko stopnjo zaščite zdravja, na podlagi preverjenih, prepričljivih in zanesljivih znanstvenih raziskav in mnenj, ki bodo zadovoljili potnike, da bi zagotovili čim manjšo izpostavljenost morebitnim negativnim učinkom. Poleg tega je treba določiti posebna pravila za posebej občutljive in/ali ranljive potnike, kot so nosečnice, otroci, invalidi in osebe z nekaterimi boleznimi, za katere bi bila takšna kontrola odsvetovana.

3.6 Navsezadnje ni nobenega zanesljivega dokaza, da ti skenerji ne povzročajo tveganja za zdravje ljudi. Ravno tako za primer, da bi ti skenerji prešli v splošno rabo, ni pravil ravnanja v skladu z zakonskimi zahtevami po varstvu osebnih podatkov. Zato bi morala Komisija podrobneje določiti vsebino protokolov, da bi primerno odgovorili na dvome v zvezi z uresničevanjem temeljnih pravic. Treba jih je tudi ustrezno objaviti, da bi potniki predvsem vedeli, da je uporaba teh skenerjev povsem prostovoljna in nikakor obvezna.

3.6.1 Vsekakor je treba omogočiti možnost, da oseba zavrne pregled s takšnim skenerjem, in določiti jasna zakonodajna jamstva, da v takem primeru ta oseba ne bi bila deležna nikakršnih dodatnih nevarnosti, kot so dolga čakanja v vrsti za pregled ali izjemno natančni pregledi. Teh dveh določb v sporočilu Komisije ni.

3.7 Zadrego pa povzročata tudi izbrana terminologija in način predstavitve tega vprašanja v predlogu Komisije.

3.7.1 Komisija na novo uporablja izraz „varnostni skener“ namesto izraza „naprave za skeniranje telesa“, ki se je uporabljal v javnem posvetovanju, ki ga je organizirala Komisija v skladu z zahtevo iz resolucije Evropskega parlamenta z dne 23. oktobra 2008.

3.7.2 Sprememba terminologije je poskus, da bi sporočilo v smislu sprejemljivosti napravili politično bolj „privlačno“; to je razvidno tudi iz naklonjenosti Komisije do uvedbe teh naprav kot dela varnostnih ukrepov v letalskem prometu v vseh državah članicah EU.

3.7.3 Tako na primer Komisija v točki 34 svojega sporočila navaja, da lahko skenerji v celoti nadomestijo druge načine zagotavljanja varnosti v letalskem prometu.

3.7.4 Podobno točka 45 sporočila navaja, da je glede na tehnologijo, ki je danes na voljo, jasno, da bi „z uporabo varnostnih skenerjev povečali verjetnost odkritja nevarnih predmetov in si zagotovili precej večjo zmožnost preprečevanja“.

3.7.5 Točka 82 ponavlja, da bi uporaba varnostnih skenerjev „lahko zlasti velikim letališčem omogočila večjo prilagodljivost in zvišala njihov potencial za boljšo varnost letalstva“.

3.7.6 Glede na različne dvome, povezane z uporabo teh naprav, in njihove nedvomne posledice za državljanske pravice in svoboščine, bi bilo primerneje predlagati besedilo, ki z različnih vidikov predstavlja sedanji položaj in možne alternative na bolj objektivni način.

3.7.7 Nenavadne se ne zdijo samo formulacije, ki jih je v tem dokumentu uporabila Komisija, temveč tudi zadnji od zgoraj

navedenih vidikov, ki se nanaša tako na izbiro vrste akta (uredba) kot na primernost izbranega postopka (komitološki postopek).

3.8 Če povzamemo, obstajajo v zvezi s sporočilom resni dvomi – ne v zvezi z njegovo zakonitostjo, temveč legitimnostjo.

3.8.1 Komisija seveda res lahko ukrepa na tem področju na podlagi pristojnosti, ki jih določa člen 4(2) Uredbe št. 300/2008 Evropskega parlamenta in Sveta.

3.8.2 Kljub temu pa bi lahko Komisija tako sporen predlog lahko pripravila veliko skrbneje, zlasti glede na nedavne izkušnje, ko je morala na zahtevo Sodišča spremeniti lastne akte ravno s tega področja.

3.8.3 V teh okoliščinah se zdi, da bi bil primernejši sklep, namenjen vsem državam članicam, ali pa priporočilo, da bi tako pristojnim oblastem omogočili večji manevrski prostor in več časa, da (prostovoljno) preskusijo skenerje.

3.8.4 Podobno je treba poudariti, da je komitološki postopek, ki ga je izbrala Komisija za sprejetje prihodnjega zakonodajnega predloga, sicer popolnoma zakonit, vendar preveč omejevalen in premalo pregleden za tako pomemben akt.

3.8.5 Vse to je še toliko bolj pomembno glede na to, da so bile z Lizbonsko pogodbo in novim členom 290 PDEU določene podlage za novi mehanizem, po katerem lahko Komisija ukrepa v skladu s pooblastili, ki jih nanjo preneseta Svet in Evropski parlament, kar pa lahko prekličeta brez kakršnegakoli pojasnila (člen 290(2)(a)). Zato bi morala Komisija dobro premisliti, ali ne bi bilo – glede na precejšnje posledice, ki bi jih uveljavitev predlagane uredbe imela za obstoječe pravice ljudi – bolje ta predlog postaviti v širši institucionalni okvir, odprt za javno razpravo z vsemi udeleženi stranmi in politično razpravo z reprezentativnimi političnimi strankami, kar zahteva parlamentarna demokracija, in v kateri bi moral imeti Evropski parlament, ker gre za temeljne pravice, ključno vlogo. Vse to pa v komitološkem postopku ni možno.

V Bruslju, 16. februarja 2011

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Staffan NILSSON