

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie użytkowania skanerów ciała w portach lotniczych UE

COM(2010) 311 wersja ostateczna

(2011/C 107/10)

Sprawozdawca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 15 czerwca 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie użytkowania skanerów ciała w portach lotniczych UE

COM(2010) 311 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2011 r.

Na 469. sesji plenarnej w dniach 16–17 lutego 2011 r. (posiedzenie z 16 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 104 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES zgadza się co do tego, że bezpieczeństwo w lotnictwie powinno być dobrem chronionym prawem, uważa jednak, że Komisja powinna potraktować tę problematykę bardziej całościowo, by podstawowymi elementami systemu stały się „wymiana informacji i analiza czynnika ludzkiego”, a nie tylko użycie technologii niosących ryzyko i budzących poważne wątpliwości, których w chwili obecnej nie można jeszcze rozwiązać w zadowalający sposób.

1.2 Użycie tego rodzaju skanerów mogłoby prowadzić w szczególności do naruszenia praw podstawowych w zakresie godności ludzkiej, prywatności i ochrony danych z powodu nieuprawnionego gromadzenia, drukowania, przekazywania i przechowywania obrazów, które następnie mogą być rozpowszechniane. EKES uważa, że w pozostałych okolicznościach należałoby pozostawić pasażerom prawo do decyzji, czy chcą się poddać tego rodzaju kontroli, czy nie (*opt-out*) i niezależnie od wybranej opcji pozostawić im prawo do podróży samolotem. W każdym razie muszą istnieć solidne gwarancje prawne zapewniające, że osoby, które skorzystają z tej możliwości, nie będą ponosić dodatkowych obciążeń, takich jak dokuczliwe opóźnienia w kolejkach do kontroli czy wszechstronne przeszukiwanie.

1.3 Jeśli chodzi o ochronę zdrowia, EKES zwraca się do Komisji o przedstawienie rozstrzygających opracowań dotyczących możliwych skutków używania tego rodzaju urządzeń dla zdrowia pasażerów i personelu, który z powodów zawodowych często podlega takim samym kontrolom. W wypadku wątpliwości należałoby zastosować raczej inne narzędzia.

1.4 EKES zwraca uwagę Komisji, że w komunikacie nie wspomina się o skutecznej ochronie prawnej, jaką należy

zapewnić najsłabszej stronie, tzn. pasażerowi korzystającemu z linii lotniczych i lotnisk. Bez wystarczających gwarancji procesowych przestrzeganie praw indywidualnych nie będzie zapewnione.

1.5 Zdaniem Komitetu należy poważnie rozważyć rozwiązania alternatywne w stosunku do wprowadzenia skanerów bezpieczeństwa czy skanerów ciała. Takim rozwiązaniem alternatywnym mogłoby być zastosowanie technicznych systemów lokalizacji i rozpoznawania źródeł zagrożenia, które dzięki późniejszej kontroli ręcznej można będzie dokładniej doprecyzować.

2. Wstęp i treść komunikatu

2.1 Komunikat Komisji dotyczy kwestii skanerów ciała, których użytkowanie, regulowane przepisami krajowymi, jest obecnie coraz bardziej rozpowszechnione w portach lotniczych Unii Europejskiej.

2.2 Według Komisji tylko wspólne europejskie standardy ochrony lotnictwa mogą dostarczyć koniecznych ram dla zagwarantowania zharmonizowanego podejścia do użytkowania skanerów ciała w portach lotniczych.

2.3 Ochrona lotnictwa stoi obecnie zdaniem Komisji przed nowymi rodzajami zagrożeń, na które tradycyjne technologie stosowane na lotniskach nie mogą już odpowiednio ani skutecznie zareagować. Mając to na uwadze, niektóre państwa członkowskie zaczęły testować i rozmieszczać skanery ciała na swoich lotniskach, w wyniku czego dzisiaj w UE stosowane są różne standardy.

2.3.1 Skaner ciała to termin ogólny określający technologię zdolną do wykrywania przedmiotów ukrytych pod ubraniem. Technologia ta wykorzystuje różne rodzaje promieniowania różniące się od siebie długością fal oraz ilością emitowanej energii, aby wykryć wszelkie materiały inne niż skóra ludzka.

2.4 Zgodnie z prawem UE państwa członkowskie mogą wprowadzać do użytku na swoich lotniskach skanery ciała: i) realizując swoje prawo do stosowania środków bezpieczeństwa bardziej rygorystycznych niż wymogi obowiązujące w całej UE lub ii) realizując tymczasowo (maksymalnie w okresie 30 miesięcy) swoje prawo do testowania nowych metod lub procedur technicznych.

2.5 Jeżeli chodzi o zdrowie, a konkretnie wykorzystanie promieniowania jonizującego, prawodawstwo europejskie zawarte w traktacie Euratom nie tylko ustanawia progi dla dozwolonego promieniowania (jednorazowo i na rok), lecz także wymaga odpowiedniego uzasadnienia narażania ludzi na promieniowanie oraz przyjęcia środków ochrony gwarantujących, że naświetlanie będzie jak najśłabsze.

2.6 Komisja wskazuje, że podstawową zasadą przepisów zarówno europejskich, jak i międzynarodowych jest zapobieganie wnoszeniu na pokład samolotów przedmiotów niebezpiecznych, takich jak broń, noże czy materiały wybuchowe (tzw. „przedmioty zakazane”).

2.6.1 Te wspólne ramy prawne przewidują tzw. „jednolity obszar ochrony”, który został już wprowadzony, wprawdzie niecałkowicie, w niektórych państwach Unii Europejskiej i który w przyszłości stanowić będzie najważniejsze ułatwienie dla sektora i samych pasażerów.

2.7 Obecne ramy prawne UE w dziedzinie ochrony lotnictwa określają listę metod i technologii inspekcji i kontroli, z której państwa członkowskie i/lub lotniska muszą wybrać elementy konieczne dla skutecznego i sprawnego wykonywania swoich zadań w tej dziedzinie.

2.7.1 Komisja wskazuje, że obowiązujące przepisy nie zezwalają na zastępowanie obecnie uznanych metod i technologii kontroli skanerami ciała. W celu dopuszczenia skanerów jako jeszcze jednej metody ochrony lotnictwa konieczna byłaby decyzja Komisji poddana procedurze komitologicznej i poparta przez państwa członkowskie i Parlament Europejski.

3. Uwagi

3.1 Komitet wyraża szereg poważnych zastrzeżeń odnośnie do komunikatu Komisji. Przede wszystkim nie zgadza się na możliwe przyjęcie i wdrożenie przyszłego rozporządzenia, które mogłoby nałożyć znaczące obciążenia na osoby prywatne, wpływając na ich prawa podstawowe. Jednakże jako że chodzi o szybko ewoluujące technologie, Komitet mógłby opowiedzieć się za mechanizmem kontroli bezpieczeństwa wykorzystującym

technologie mniej inwazyjne jedynie w wypadku całkowite niezawodnego systemu, który nie naruszałby praw podstawowych ani nie zagrażał zdrowiu.

3.1.1 W szczególności Komitet podkreśla te aspekty komunikatu, w których występują poważne luki prawne.

3.1.2 Po pierwsze, chodzi o wątpliwość co do adekwatności głównego celu omawianego aktu prawnego (powszechnie wprowadzenie na wszystkich lotniskach UE tzw. „skanerów bezpieczeństwa”) jako sposobu na osiągnięcie jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa w lotnictwie. Nawet jeżeli, według Komisji, samo wprowadzenie skanerów byłoby opcjonalne, to pasażerowie nie mieliby już jednak wyboru, jeśli chodzi o poddanie się lub nie takiej kontroli. Przed przyjęciem tego rodzaju środka należy przeprowadzić „test proporcjonalności” między koniecznością jego przyjęcia a innymi zagadnieniami, w tym kosztami, które może pociągać za sobą stosowanie takich skanerów bezpieczeństwa. Instalacja takich systemów w obecnej sytuacji (koszty zakupu wyposażenia podstawowego i dodatkowa obsługa logistyczna) we wszystkich portach lotniczych UE okazuje się nadmiernie kosztowna dla funduszy publicznych, zwłaszcza wobec istnienia poważnych wątpliwości co do niezawodności systemu, zdrowia ludzkiego i wpływu na prawa podstawowe. Zdaniem EKES-u ze względu na szybką ewolucję rynku rozsądniej będzie poczekać na pojawienie się innych udoskonalonych i mniej inwazyjnych technologii, które lepiej posłużą osiągnięciu celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa lotniczego. Zdaniem Komitetu należy poważnie rozważyć rozwiązania alternatywne w stosunku do wprowadzenia skanerów bezpieczeństwa czy skanerów ciała. Takim rozwiązaniem alternatywnym mogłoby być zastosowanie technicznych systemów lokalizacji i rozpoznawania źródeł zagrożenia, które dzięki późniejszej kontroli ręcznej można będzie dokładniej doprecyzować.

3.1.3 Ponadto Komitet nie uważa za słuszne rygorystycznego ograniczenia praw podstawowych wskutek przyszłego stosowania rozporządzenia. Niestety, na Florydzie, w trybunale wykorzystującym technologię fal milimetrowych pracownicy zachowali 35 000 zdjęć, które zostały udostępnione w internecie, przez co naruszono prawa podstawowe tysięcy osób.

3.1.4 Wreszcie, można by zakwestionować samą konieczność wyboru rodzaju aktu przez Komisję, podobnie jak procedurę jego przyjęcia.

3.2 Podsumowując, w świetle kryteriów powszechnie ustanowionych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, komunikat Komisji nie wydaje się w pełni zgodny z trzema kryteriami konieczności, proporcjonalności i legalności, które muszą być zachowane w przypadku każdego środka przyjmowanego przez władze publiczne Unii (lub państwa) prawa, aby nie zmniejszać ani nie ograniczać możliwości korzystania z praw i swobód jednostki.

3.2.1 Jeżeli chodzi o pierwszy z wymienionych aspektów, istnieją poważne zastrzeżenia co do niejasnej relacji między zaproponowanym środkiem – wprowadzeniem „skanerów bezpieczeństwa” – a celem osiągnięcia wyższych standardów ochrony lotnictwa.

3.2.2 Sama Komisja wyraźnie uznaje w komunikacie, oceniając skutki wprowadzania nowych metod i technologii w świetle różnych incydentów związanych z bezpieczeństwem lotnictwa w ostatnich latach, że jest to „coraz mniej efektywne”, oraz stwierdza, że: „Niezbędne jest bardziej holistyczne podejście, w ramach którego w przyszłości kluczowymi elementami staną się usprawniona wymiana informacji oraz analiza czynnika ludzkiego (...)”.

3.2.3 Ta ocena jest nieprzypadkowo zbieżna ze stanowiskiem Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, który na wniosek Komisji sporządził sprawozdanie ad hoc w sprawie kontrowersyjnych przepisów, a także bronił tego podejścia we wszystkich swoich opiniach dotyczących stosowania europejskich środków bezpieczeństwa w obliczu zagrożeń terrorystycznych.

3.2.4 Należy osiągnąć równowagę między koniecznością wypracowania europejskiego podejścia do problemu bezpieczeństwa lotniczego bez jakiegokolwiek dyskryminacji a ostatecznym wdrożeniem *jednolitej kontroli bezpieczeństwa*, z poszanowaniem praw podstawowych, zwłaszcza w odniesieniu do wyrażania zgody na dobrowolne poddanie się kontroli za pomocą tych technologii.

3.2.5 Jeszcze bardziej zdecydowane stanowisko zajęła grupa robocza ustanowiona na mocy artykułu 29 dyrektywy 95/46/WE, która w ramach konsultacji zakończonych 11 lutego 2009 r. stwierdziła, że skanery te nie są alternatywą dla innych już stosowanych metod wykrywania zagrożeń dla bezpieczeństwa lotnictwa, a nawet doszła do wniosku, że jak dotąd żadne czynniki nie wskazują na potrzebę zastąpienia tymi skanerami obowiązujących środków kontroli bezpieczeństwa na lotniskach.

3.3 Po drugie, Komitet wyraża również odmienne stanowisko co do znaczącego wpływu, jakie mogłoby mieć zastosowanie propozycji przedstawionej w komunikacie na korzystanie z praw podstawowych.

3.3.1 Istnieje również kontrast między owymi prawami podstawowymi a dogłębną analizą kosztów ekonomicznych zainstalowania skanerów na lotniskach, aby uzasadnić korzyści z ich stosowania.

3.3.2 Chodzi tutaj o osiągnięcie odpowiedniej równowagi między wolnością a bezpieczeństwem, co z wielu przyczyn wymaga dogłębnej interpretacji przepisów.

3.3.3 Z jednej strony prawa i wolności, których to najbardziej dotyczy, to wręcz wyłącznie prawa, które zdaniem Euro-

pejskiego Trybunału Praw Człowieka są niezachwianym elementem porządku publicznego ustanowionego na mocy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

3.3.4 Dlatego też jakiegokolwiek ograniczenia tych praw muszą być stosowane w wyjątkowych okolicznościach, kiedy nie ma pola manewru dla innych mniej rygorystycznych alternatyw prawnych, muszą być poddane kontroli ponadnarodowej oraz być kompatybilne ze zwyczajami rozwiniętego społeczeństwa demokratycznego. W każdym razie w przyszłym rozporządzeniu Komisja powinna przewidzieć uproszczone i preferencyjne procedury – lub zdać się na procedury istniejące już w państwach członkowskich – dotyczące ewentualnych naruszeń praw podstawowych.

3.3.5 Ponadto, jak przypomniła rzecznik generalny Sharpston w konkluzjach w sprawie C-345/06 (Heinrich) dotyczącej także przyjęcia aktu legislacyjnego Komisji Europejskiej w sprawie bezpieczeństwa lotnictwa, w UE nie ma miejsca na argumenty uzasadniające zawieszenie lub ograniczenie gwarancji praw podstawowych, aby zapobiec zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego, które mogą być szczególnie wysokie w trudnych czasach czy okolicznościach.

3.4 Zdrowie pasażerów i personelu, który z powodów zawodowych podlega takim samym kontrolom, jest dla EKES-u kwestią szczególnie istotną. Komitet żąda zagwarantowania ochrony zdrowia w przypadku częstego używania specjalistycznych urządzeń dzięki odpowiednim kwalifikacjom obsługujących je pracowników. W tym celu niezbędne jest zapewnienie stosownych warunków zatrudnienia i wynagrodzenia. Zaangażowanie wykwalifikowanego personelu przyczyni się do zmniejszenia liczby częstych i szkodliwych dla zdrowia kontroli przeprowadzanych z użyciem wykrywaczy metali.

3.5 EKES ma nadzieję, że w oparciu o odpowiednio sprawdzone, rozstrzygające i wiarygodne badania i opinie naukowe Komisja ustali w swym wniosku wysoki poziom ochrony zdrowia, który byłby zadowalający z punktu widzenia pasażerów i zgodny z zasadą możliwie jak najmniejszego narażenia na ewentualne szkodliwe skutki. Ponadto należy przewidzieć specjalne przepisy z myślą o pasażerach szczególnie wrażliwych lub narażonych, jak kobiety w ciąży, dzieci, osoby niepełnosprawne lub cierpiące na określone choroby, dla których tego rodzaju kontrole są niewskazane.

3.6 Wreszcie, nie ma przekonujących dowodów na nieszkodliwość używania skanerów dla zdrowia osób ani też nie przyjęto żadnego kodu dobrych praktyk – na wypadek, gdyby stosowanie skanerów stało się rozpowszechnione – zgodnego z wymogami prawa ochrony danych osobowych. W związku z tym Komisja powinna kontynuować prace nad treścią protokołów, aby uwzględniły one odpowiednio problematykę poszanowania praw podstawowych oraz powinna właściwie informować o nich ogół pasażerów, zwłaszcza o tym, że użycie skanerów ma charakter całkowicie dobrowolny i w żadnym wypadku nie jest obowiązkowe.

3.6.1 W każdym razie musi istnieć możliwość rezygnacji z kontroli z użyciem skanera oraz solidne gwarancje prawne, że osoby, które skorzystają z tej możliwości, nie będą ponosić dodatkowych obciążeń, takich jak dokuczliwe opóźnienia w kolejkach do kontroli czy wszechstronne przeszukiwanie; żadnej z tych rzeczy nie przewidziano w komunikacie Komisji.

3.7 Inny aspekt wprowadzający pewne zamieszanie to użycie terminologii i prezentacja tematu we wniosku Komisji.

3.7.1 Komisja używa *ex novo* terminu „skanery bezpieczeństwa”, który zastępuje termin „skanery ciała” używany wcześniej w konsultacji publicznej, którą Komisja przeprowadziła na ten sam temat w związku z rezolucją PE z 23 października 2008 r.

3.7.2 Zmiana terminologii to metoda zwiększenia atrakcyjności politycznej omawianego komunikatu w celu jego przyjęcia, na co wskazuje pozytywne stanowisko Komisji wobec wprowadzenia tych urządzeń jako jednego ze środków bezpieczeństwa lotnictwa, które będą musiały być stosowane na lotniskach w państwach członkowskich UE.

3.7.3 I tak na przykład w punkcie 34 komunikatu Komisji stwierdza się, że skanery mogą całkowicie zastąpić pozostałe techniki stosowane w ochronie lotnictwa.

3.7.4 Podobnie w punkcie 45 uznaje się za oczywiste, że w obliczu dostępnej dzisiaj technologii urządzenia te mogłyby w maksymalnym stopniu zwiększyć prawdopodobieństwo wykrycia zagrożeń i zapewnić znaczną poprawę prewencji.

3.7.5 W punkcie 82 powtarza się, że powszechne wprowadzenie tych urządzeń może zapewnić dużym portom lotniczym „elastyczność i potencjał dalszej poprawy poziomu ochrony lotnictwa”.

3.7.6 Uwzględniając różnego rodzaju wątpliwości dotyczące stosowania tych urządzeń oraz ich niezaprzeczalnego wpływu na prawa i swobody publiczne, właściwsze byłoby zróżnicowanie tekstu, tak aby przedstawiał obecną sytuację i możliwe alternatywy z szerszej perspektywy.

3.7.7 Kwestie te, związane ze sposobem sporządzenia dokumentu przez Komisję, dotyczą ostatniego z wyżej opisanych aspektów, tzn. wyboru rodzaju instrumentu prawnego (rozpo-

ządzenie) oraz właściwości procedury wybranej do przyjęcia tego instrumentu (procedura komitologii).

3.8 Podsumowując, istnieją poważne wątpliwości nie tyle co do legalności, lecz legitymizacji komunikatu.

3.8.1 Komisja może z pewnością podjąć działanie w tej dziedzinie na podstawie kompetencji przyznanych jej na mocy art. 4.2 rozporządzenia nr 300/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady.

3.8.2 Jednakże Komisja powinna była zachować większą ostrożność podczas sporządzania tak kontrowersyjnego wniosku, szczególnie w świetle ostatnich doświadczeń, kiedy to skargi prawne zmusiły ją do zmiany aktów w tej samej dziedzinie.

3.8.3 W tych okolicznościach lepszym wyborem byłaby decyzja skierowana do wszystkich państw członkowskich, a nawet – w celu pozostawienia większego pola manewru właściwym organom i zapewnienia dłuższego okresu (dobrowolnego) testowania skanerów – zalecenie.

3.8.4 Podobnie, należy podkreślić, że procedura komitologii stosowana przez Komisję do przyjęcia przyszłego wniosku legislacyjnego, mimo że jest prawnie wiążąca, jest zbyt restrykcyjna i niejasna dla opracowania tak szczególnego aktu.

3.8.5 Jest to tym ważniejsze, że traktat lizboński w nowym art. 290 TFUE ustanawia podstawy nowego mechanizmu, za pomocą którego Komisja będzie realizować uprawnienia przekazane jej przez Radę i Parlament, i umożliwi obu instytucjom odwołanie przekazania uprawnień bez konieczności uzasadnienia (art. 290 ust. 2 lit a). W tym kontekście Komisja powinna rozważyć, czy znaczący wpływ na prawa obywateli, jaki będzie miało wejście w życie wniosku w sprawie rozporządzenia, nie powinien być rozpatrywany w szerszych ramach instytucjonalnych otwartych na debatę publiczną z udziałem wszystkich zainteresowanych stron i na debatę ideologiczną między partiami politycznymi, co stanowi jedno z założeń demokracji parlamentarnej, w której Parlament Europejski, gdy mowa jest o prawach podstawowych, powinien odgrywać pierwszoplanową rolę, co w oczywisty sposób nie jest zgodne z procedurą komitologii.

Bruksela, 16 lutego 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON