

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o používání bezpečnostních skenerů na letištích EU

(KOM(2010) 311 v konečném znění)

(2011/C 107/10)

Zpravodaj: **pan HERNÁNDEZ BATALLER**

Dne 15. června 2010, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, se Komise rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o používání bezpečnostních skenerů na letištích EU

KOM(2010) 311 v konečném znění.

Specializovaná sekce Doprava, energetika, infrastruktura a informační společnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 2. února 2011.

Na 469. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 16. a 17. února 2011 (jednání dne 16. února 2011), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 104 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 5 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry

1.1 EHSV souhlasí s tím, že letecká bezpečnost je právní zájem, jež je třeba chránit, ale domnívá se, že Komise by k němu měla mít komplexnější přístup, jehož klíčovými prvky by bylo sdělení zpravodajských informací a analýza lidského faktoru, a ne pouze používání technologií spojených s pochybnostmi a riziky, které až do dnešního dne nebyly řádně rozptýleny.

1.2 Ochrana základních práv by mohla být používáním tohoto druhu skenerů vážně dotčena z hlediska lidské důstojnosti, osobního soukromí a ochrany údajů, pokud by tyto snímky nebyly řádně uchovávány, tištěny, předávány či shromažďovány, či pokud by došlo k jejich pozdějšímu rozšíření. EHSV se domnívá, že za všech ostatních podmínek by měl mít cestující možnost se této kontrole nepodrobit (opt-out) a nezávisle na možnosti, kterou zvolí, by měl mít právo letět. V každém případě musí být stanoveny solidní právní záruky, že tito cestující nebudou vystaveni dodatečné zátěži jako nepříjemným zdržením ve frontách na bezpečnostní kontrolu nebo zdoluhavému ohledávání.

1.3 S ohledem na ochranu zdraví EHSV žádá Komisi, aby provedla podložené studie o možném dopadu těchto zařízení na zdraví cestujících a zaměstnanců, kteří jsou často kontrolováni v souvislosti s výkonem práce, neboť v případě pochybností by bylo vhodnější použít jiný druh nástrojů.

1.4 EHSV připomíná Komisi, že ve sdělení se neuvádí nic o účinné právní ochraně, jež musí být zaručena slabším, tedy

běžným cestujícím využívajícím služeb leteckých společností a letišť, neboť bez dostatečných procesních záruk nebudou zajištěna individuální práva.

1.5 Výbor je toho názoru, že by se mělo vážně uvažovat o jiných možnostech, než je používání bezpečnostních skenerů, resp. tělesných skenerů. Jako alternativa se nabízí využití technických systémů pro schematickou lokalizaci a identifikaci zdrojů ohrožení, které lze přesněji určit následným ručním ohledáním.

2. Úvod a obsah sdělení

2.1 Sdělení Komise se zabývá zvyšujícím se používáním bezpečnostních skenerů na letištích Evropské unie, které je regulováno na vnitrostátní úrovni.

2.2 Podle Komise mohou pouze společné evropské standardy pro leteckou bezpečnost poskytnout rámec zajišťující harmonizovaný přístup k používání bezpečnostních skenerů na letištích.

2.3 Letecká bezpečnost dnes čelí dle názoru Komise novým druhům ohrožení: hrozbám, na které nemohou tradiční bezpečnostní technologie používané na letištích poskytnout odpovídající a účinnou reakci. V důsledku toho některé členské státy EU začaly na svých letištích zkoušet a nasazovat bezpečnostní skenery. To má za následek používání různých pravidel v EU.

2.3.1 Bezpečnostní skener je obecný pojem používaný pro technologii schopnou zjistit předměty přenášené pod oděvem. K identifikaci každého předmětu odlišného od lidské pokožky se používají různé formy záření, které se liší ve vlnové délce a vyzařované energii.

2.4 V souladu s právem EU mohou členské státy zavést používání bezpečnostních skenerů na svých letištích buď i) výkonem svého práva na uplatnění přísnějších bezpečnostních opatření, než jsou stávající požadavky EU, nebo ii) přechodně, maximálně na dobu 30 měsíců, výkonem svého práva provádět zkoušky nového technického postupu nebo metod.

2.5 Co se týče obav o ochranu zdraví a konkrétněji používání ionizujícího záření, evropské právní předpisy podle Smlouvy o Euratomu stanoví prahové hodnoty dávek záření (*ad hoc* a za rok) a vyžadují, aby byla expozice lidí záření dostatečně zdůvodněna a aby ochranná opatření zajistila co nejmenší dosažitelnou expozici.

2.6 Komise poukazuje na to, že hlavní zásadou evropských a rovněž mezinárodních pravidel je zabránit vnášení nebezpečných předmětů, jako jsou zbraně, nože nebo výbušniny („zakázané předměty“) do letadla.

2.6.1 Tento společný předpisový rámec stanovil „jednorázovou bezpečnostní kontrolu“, která již byla v některých členských státech EU zavedena, avšak ne zcela, a která bude v budoucnosti nejdůležitějším prvkem usnadňování pohybu cestujících jak pro odvětví, tak i pro cestující.

2.7 Na základě stávajícího právního rámce EU pro leteckou bezpečnost členské státy a/nebo letiště dostávají seznam metod a technologií detekčních a bezpečnostních kontrol, z nichž musí vybrat potřebné prvky, aby účinně a efektivně plnily své úkoly v oblasti letecké bezpečnosti.

2.7.1 Komise poukazuje na to, že současné právní předpisy neumožňují letištím systematicky nahradit žádné uznané metody a technologie detekční kontroly bezpečnostními skenery. Pouze rozhodnutí Komise podléhající postupu projednávání ve výborech podpořené členskými státy a Evropským parlamentem může být základem pro povolení bezpečnostních skenerů jako další vhodné metody pro leteckou bezpečnost.

3. Připomínky

3.1 EHSV vyjadřuje vážné a zásadní výhrady k přístupu přijatému ve sdělení Komise. V zásadě se vyslovuje proti případnému přijetí a provádění budoucího nařízení, které by mohlo představovat značnou zátěž pro soukromé osoby a dotknout se výkonu jejich základních práv. Nicméně vzhledem k tomu, že se

jedná o rychle se vyvíjející technologie, a pouze za předpokladu, že by se jednalo o zcela důvěryhodný systém, který by neměl dopad na základní práva a nevyvolával riziko pro zdraví osob, by Výbor mohl souhlasit se zařízením pro kontrolu bezpečnosti, které by používalo méně invazivní technologie.

3.1.1 Několik aspektů sdělení konkrétně vykazuje závažné právní nedostatky.

3.1.2 Za prvé se jedná o pochybnosti týkající se přiměřenosti hlavního cíle příslušného právního předpisu, a to obecného zavedení bezpečnostních skenerů na všech letištích EU za účelem dosažení maximální letecké bezpečnosti. I když by zavedení těchto skenerů dle Komise bylo dobrovolné, neměli by cestující možnost se rozhodnout, zda tuto kontrolu podstoupí, či nikoliv. Než bude přijato opatření tohoto rozsahu, je třeba provést „test proporcionality“ na posouzení nutnosti jeho přijetí a jiných otázek, k nimž patří mj. náklady, které by vznikly zavedením těchto bezpečnostních skenerů. V současné době je zavedení těchto systémů na všech letištích EU pro veřejné pokladny příliš drahé (pořizovací cena základního zařízení a doplňkový logistický materiál), vzhledem k tomu, že existují vážné pochybnosti týkající se důvěryhodnosti, zdraví osob a dopadu na základní práva. EHSV se domnívá, že u takto rychle se vyvíjejícího trhu je vhodnější počkat, až vzniknou technologie, které budou dokonalejší, méně invazivní a budou více splňovat vytyčený cíl: leteckou bezpečnost. Výbor je toho názoru, že by se mělo vážně uvažovat o jiných možnostech, než je používání bezpečnostních skenerů, resp. tělesných skenerů. Jako alternativa se nabízí využití technických systémů pro schematickou lokalizaci a identifikaci zdrojů ohrožení, které lze přesněji určit následným ručním ohledáním.

3.1.3 Dále nebylo dostatečně zváženo podstatné omezení základních práv, k němuž by došlo v důsledku provádění nařízení. V jedné z budov soudu na Floridě, v níž se používá technologie milimetrových vln, uložili zaměstnanci 35 000 záznamů, které byly bohužel rozšířeny na internetu, čímž došlo k porušení základních práv tisíců osob.

3.1.4 Dále si lze klást otázku ohledně nutnosti druhu právního předpisu zvoleného Komisí a ohledně postupu jeho přijímání.

3.2 Vzhledem ke kritériím rozsáhle stanoveným judikaturou Soudního dvora Evropské unie a judikaturou Evropského soudu pro lidská práva se nezdá, že by ve sdělení Komise byla přísně dodržena tři kritéria nutnosti, přiměřenosti a zákonnosti, jež musí být uplatněna u všech opatření přijatých orgány právní unie (či právního státu), aby neomezovala výkon práv a svobod občanů.

3.2.1 V souvislosti s prvním uvedeným aspektem je neprůhledný vztah mezi navrhovaným opatřením, tedy zavedením bezpečnostních skenerů, a dosažením větší letecké bezpečnosti, důvodem k vážným pochybnostem.

3.2.2 Evropská komise sama uznává ve sdělení, poté co provedla hodnocení dopadu zavedení nových metod a technologií po různých incidentech z minulých let zaměřených proti letecké bezpečnosti, že jejich zavedení „se ukazuje čím dál méně efektivní“, a naopak se zasazuje za „komplexnější přístup, jehož klíčovými prvky by [...] byly sdělení zpravodajských informací a analýza lidského faktoru“.

3.2.3 Není náhodou, že toto hodnocení se shoduje s postojem evropského inspektora ochrany údajů, který na žádost Evropské komise vypracoval *ad hoc* zprávu týkající se sporného právního předpisu a hájil tento postoj ve všech stanoviscích týkajících se uplatňování evropských bezpečnostních opatření na ochranu před teroristickými útoky.

3.2.4 Je třeba dosáhnout rovnováhy mezi nutností přijmout evropský přístup – aniž by docházelo k diskriminaci – k problému letecké bezpečnosti a mezi definitivním zavedením „jednorázové bezpečnostní kontroly“, za zohlednění základních práv, zejména s ohledem na poskytnutí souhlasu podrobit se dobrovolně kontrole využívající tyto technologie.

3.2.5 Ještě přesvědčivější je postoj pracovní skupiny vytvořené podle článku 29 směrnice 95/46 ES, která ve své zprávě přijaté dne 11. února 2009 potvrdila, že tyto skenery nejsou alternativou k již uplatňovaným metodám pro odhalování předmětů ohrožujících leteckou bezpečnost; skupina dospěla dokonce k závěru, že neexistují okolnosti, které by poukazovaly na nutnost nahradit stávající opatření kontroly na letištích těmito skenery.

3.3 Za druhé chce Výbor vyjádřit své obavy týkající se tvrdého dopadu, který by uplatňování návrhu vyplývajícího ze sdělení mohlo mít na výkon základních práv.

3.3.1 Dotčená základní práva jsou v rozporu s rozsáhlou analýzou zaměřenou na vyhodnocení ekonomických nákladů nasazení bezpečnostních skenerů na letištích za účelem podloženého odůvodnění jejich přínosu.

3.3.2 Cílem je nalézt rovnováhu mezi svobodou a bezpečností, což vyžaduje pečlivý výklad legislativy z různých důvodů.

3.3.3 Práva a svobody, jež jsou dotčena nejvíce, jsou téměř všechna součástí toho, co Evropský soud pro lidská práva nazývá nedotknutelným tvrdým jádrem veřejného pořádku, který stanovuje Evropská úmluva o lidských právech.

3.3.4 Z tohoto důvodu musí být jakékoliv omezení těchto práv výjimečné, pouze pokud by nebyla možnost jiných alternativ, jež by tolik nenarušovaly tato práva, musí podléhat nadnárodní kontrole a být v souladu se zvyky vyspělé demokratické společnosti. Evropská komise musí v budoucím nařízení za účelem vyřešení případných porušení lidských práv zajistit zkrácená a přednostní řízení nebo se odkázat na postupy existující v členských státech.

3.3.5 Kromě toho, jak připomněla generální advokátka Sharpston v závěrech věci C-345/08 (Heinrich), týkající se také přijetí legislativního textu Evropské komise v oblasti letecké bezpečnosti, nemají v EU prostor argumenty, které by ospravedlňovaly zrušení či omezení záruk základních práv z důvodu předcházení rizikům veřejné bezpečnosti, ačkoli by tato byla z důvodu doby či okolností obzvláště vysoká.

3.4 EHSV vyjadřuje obavy zejména o zdraví cestujících a zaměstnanců, kteří jsou často kontrolováni v souvislosti s výkonem práce. Výbor v této souvislosti požaduje, aby opakovaným používáním složitých zařízení byli pověřováni příslušně vyškolení zaměstnanci. Důležitou úlohu zde hrají odpovídající dobré platové a pracovní podmínky. Nasazení vyškolených zaměstnanců by přispělo k omezení opakovaného a zdraví škodlivého procházení bezpečnostními rámy.

3.5 EHSV doufá, že návrh Komise stanoví vysokou úroveň ochrany zdraví, která se bude zakládat na vědeckém výzkumu a vědeckých stanoviscích, přičemž bude obojí řádně ověřené, obsažné a důvěryhodné a uspokojivé pro cestující s cílem zajistit minimální vystavení cestujících škodlivým dopadům. Kromě toho bude třeba zajistit zvláštní předpisy pro speciálně citlivé či zranitelné cestující, jako jsou těhotné ženy, děti, postižení nebo osoby, které trpí onemocněními, při nichž je tento druh kontrol nevhodný.

3.6 Závěrem lze říci, že neexistuje žádný přesvědčivý důkaz o tom, že používání těchto skenerů nepředstavuje riziko pro lidské zdraví, a nebyl také žádný kodex chování v souladu s požadavky práva na ochranu osobních údajů – pro případ, že by se obecně rozšířilo jejich zavádění. V tomto smyslu by Komise měla rozšířit obsah vypracovaných protokolů tak, aby zajistila, že budou obsahovat vhodné odpovědi na obavy týkající se dodržování základních práv, a rozšířit je tak, aby je cestující obecně znali a zejména věděli, že používání skenerů je přísně dobrovolné a v žádném případě povinné.

3.6.1 V každém případě musí existovat možnost nepodstoupit kontrolu prostřednictvím skenerů a musí být stanoveny solidní právní záruky, že tito cestující nebudou vystaveni dodatečné zátěži jako nepříjemným zdržením ve frontách na bezpečnostní kontrolu nebo zdlouhavému ohledávání; ani jedno z toho není obsaženo ve sdělení Komise.

3.7 Dalším aspektem, který vyvolává určitou nejasnost, je používaná terminologie a způsob, jakým je téma předkládáno.

3.7.1 Komise používá nový pojem „bezpečnostní skenery“, který nahrazuje pojem „tělesné skenery“, jenž používala předtím ve veřejné konzultaci na stejné téma, jejíž provedení jí bylo uloženo usnesením Evropského parlamentu ze dne 23. října 2008.

3.7.2 Změna terminologie je snahou učinit příslušné sdělení politicky atraktivnější tak, aby bylo schváleno, jak to dokazuje vstřícný postoj Komise k zavedení těchto přístrojů mezi opatření letecké bezpečnosti, která budou muset být prováděna na letištích členských států EU.

3.7.3 Například v odstavci 34 sdělení Komise se uvádí, že bezpečnostní skenery mohou plně nahradit ostatní techniky, které se používají k zajištění letecké bezpečnosti.

3.7.4 Podobně se v odstavci 45 sdělení tvrdí, že s ohledem na technologii, která je v současné době k dispozici, „je jasné“, že „bezpečnostní skenery mohou maximalizovat“ pravděpodobnost detekce hrozeb a že nám zajistí „podstatně vyšší“ schopnost prevence.

3.7.5 V odstavci 82 se opakuje, že nasazení těchto zařízení by mohlo zejména velkým letištím umožnit „větší flexibilitu a možnost dále zvýšit leteckou bezpečnost“.

3.7.6 Vzhledem k různým nejistotám, které s používáním těchto zařízení souvisejí, jakož i jejich nepopiratelný dopad na oblast práv a veřejných svobod občanů, by se text mohl inspirovat více zdroji a objektivněji se zabývat současným stavem v oblasti a navrhopvat možná alternativní řešení.

3.7.7 Tyto zvláštnosti související s přístupem Komise při vypracování sdělení se vztahují na poslední ze zmiňovaných aspektů, který se týká jak volby druhu aktu (nařízení), tak vhodnosti zvoleného postupu pro jeho přijetí (postup projednávání ve výborech).

3.8 Sdělení tedy vyvolává vážné pochybnosti týkající se ne jeho zákonnosti, ale jeho legitimacy.

3.8.1 Komise může samozřejmě v této oblasti jednat na základě pravomocí stanovených v čl. 4 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 300/2008.

3.8.2 Komise však měla být opatrnější při vypracovávání takto kontroverzního návrhu, zejména v souvislosti se zkušenostmi z nedávné doby, kdy byla po příslušném právním napadení přinucena upravit akty ve stejné oblasti.

3.8.3 Za těchto okolností by bylo vhodnější zvolit rozhodnutí určené všem členským státům, nebo dokonce doporučení, které by příslušným orgánům poskytlo větší prostor k rozhodování a delší časový úsek pro (dobrovolné) testování skenerů.

3.8.4 Zároveň je třeba zdůraznit, že postup projednávání ve výborech zvolený Komisí pro přijetí budoucího legislativního návrhu, je – ačkoli je právně platný – příliš restriktivní a nejasný pro vypracování tak významného aktu.

3.8.5 Tím spíš, že Lisabonská smlouva v novém článku 290 SFEU vytváří základ nového mechanismu, při němž mohou Rada a Parlament na Komisi přenést výkon pravomocí a mohou rozhodnout o zrušení přenesení pravomoci bez udání dalšího odůvodnění (uvedený čl. 290 odst. 2 písm. a)). V tomto kontextu by měla Komise zvážit, zda významný dopad, který by návrh nařízení měl po vstupu v platnost na právní zájmy občanů, by měl být řešen v širším institucionálním rámci a měl by být otevřen veřejné debatě zainteresovaných stran, jakož i ideologické diskusi mezi reprezentativními politickými stranami, která je součástí parlamentní demokracie a v němž má mít Evropský parlament vedoucí roli, neboť se jedná o základní práva, což však neodpovídá postupu projednávání ve výborech.

V Bruselu dne 16. února 2011.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON