

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade o používaní bezpečnostných skenerov na letiskách EÚ“

[KOM(2010) 311 v konečnom znení]

(2011/C 107/10)

Spravodajca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALER**

Európska komisia sa 15. júna 2010 rozhodla podľa článku 304 Zmluvy o fungovaní Európskej únie prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom

„Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade o používaní bezpečnostných skenerov na letiskách EÚ“

KOM(2010) 311 v konečnom znení.

Odborná sekcia pre dopravu, energetiku, infraštruktúru a informačnú spoločnosť poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci prijala svoje stanovisko 2. februára 2011.

Európsky hospodársky a sociálny výbor na svojom 469. plenárnom zasadnutí 16. a 17. februára 2011 (schôdza zo 16. februára 2011) prijal 104 hlasmi za, pričom 1 člen hlasoval proti a 5 sa hlasovania zdržali, nasledujúce stanovisko:

1. Závbery

1.1 EHSV súhlasí s tým, že je potrebné, aby bola ochrana bezpečnosti civilného letectva právnou zásadou, ktorú treba chrániť. Výbor sa však nazdáva, že Komisia by mala zaujať komplexnejší prístup, v rámci ktorého by sa kľúčovými prvkami stali výmena spravodajských informácií a analýza ľudského faktora a nielen využívanie technológií, ktoré vyvolávajú vážne obavy a riziká, ktoré sa dodnes nepodarilo riadne vyvrátiť.

1.2 Ochrana základných práv by mohla byť ohrozená najmä používaním tohto typu skenerov, a to pokiaľ ide o ľudskú dôstojnosť, osobnú intimitu a ochranu údajov z dôvodu uchovávaní, tlačenia, prevodu alebo ukladania snímok v nevhodnom formáte, ktoré môžu byť následne ďalej šírené. EHSV sa nazdáva, že vzhľadom na okolnosti by mal mať cestujúci právo vybrať si, či podstúpi tento druh kontroly (opt-out) a bez ohľadu na možnosť, ktorú si zvolí by mal mať právo letieť. V každom prípade by malo byť riadne právne zaručené, že ak sa cestujúci podrobí tejto kontrole, nespôsobí im to žiadnu dodatočnú záťaž, ako sú nepríjemné zdržania v dlhých radoch pred kontrolou alebo dôkladné osobné prehliadky.

1.3 Pokiaľ ide o ochranu zdravia, EHSV žiada Komisiu, aby predložila presvedčivé štúdie o prípadnom vplyve týchto zariadení na zdravie cestujúcich a pracovníkov, ktorí takouto kontrolou často prechádzajú z dôvodu svojho zamestnania, pretože v prípade pochybností by bolo lepšie používať iný druh prístrojov.

1.4 EHSV upozorňuje Komisiu na to, že oznámenie sa vôbec nezmieňuje o účinných nápravných prostriedkoch, ktoré by

mali byť zaručené pre slabšiu zúčastnenú stranu – cestujúceho, ktorý využíva letiská a služby leteckých spoločností – pretože bez dostatočných procesných záruk nie sú zabezpečené práva jednotlivcov.

1.5 Podľa názoru výboru by sa malo vážne uvažovať o alternatívach k používaniu bezpečnostných skenerov, príp. skenerov celého tela. Jednou z možností by mohlo byť využívanie technických systémov schematickej lokalizácie a odhaľovania zdrojov ohrozenia, ktoré možno presnejšie určiť dodatočnou manuálnou kontrolou.

2. Úvod a obsah oznámenia

2.1 Oznámenie Komisie sa zaoberá problematikou bezpečnostných skenerov, regulovaných na vnútroštátnej úrovni, ktoré sa v súčasnosti začínajú na letiskách Európskej únie čoraz viac používať.

2.2 Ako uvádza Komisia, len spoločné európske normy bezpečnostnej ochrany civilného letectva môžu poskytnúť potrebný rámec zaisťujúci harmonizovaný prístup k používaniu bezpečnostných skenerov na letiskách.

2.3 Komisia tvrdí, že ochrana civilného letectva musí v súčasnosti čeliť novým druhom hrozieb, na ktoré tradičné bezpečnostné technológie používané na letiskách nedokážu primerane a efektívne reagovať. Niektoré členské štáty začali v dôsledku týchto hrozieb na svojich letiskách testovať a inštalovať bezpečnostné skenery, čo viedlo k tomu, že v Európskej únii sa uplatňujú rôzne pravidlá.

2.3.1 Bezpečnostný skener je všeobecný pojem používaný pre technológiu, ktorá je schopná odhaliť predmety prenášané pod oblečením. Na odhalenie akéhokoľvek predmetu, ktorý sa odlišuje od ľudskej kože, používa táto technológia niekoľko foriem žiarenia rôznych vlnových dĺžok a s rôznym množstvom emitovanej energie.

2.4 Členské štáty môžu v súlade s právnymi predpismi EÚ zaviesť používanie bezpečnostných skenerov na svojich letiskách buď: i) výkonom svojho práva uplatniť bezpečnostné opatrenia, ktoré sú prísnejšie ako existujúce požiadavky EÚ alebo ii) dočasne, výkonom svojho práva testovať nové technologické procesy alebo metódy počas obdobia maximálne 30 mesiacov.

2.5 Pokiaľ ide o zdravie, a najmä používanie ionizujúceho žiarenia, v legislatíve Európskej únie sa v rámci Zmluvy o Euratome stanovujú hraničné hodnoty pre dávky žiarenia (ad hoc a ročne), vyžaduje sa oprávnené odôvodnenie vystavenia človeka žiareniu a požaduje sa, aby sa za pomoci ochranných opatrení zaistilo vystavenie žiareniu v čo možno najnižšej dosiahnuteľnej miere.

2.6 Komisia uvádza, že hlavnou zásadou európskych, ako aj medzinárodných pravidiel je zabrániť, aby sa nebezpečné predmety, ako napr. zbrane, nože alebo trhavy (,,zakázané predmety“) dostali na palubu lietadla.

2.6.1 Tento spoločný regulačný rámec umožnil „jednorazové bezpečnostné kontroly“, ktoré sa už v niektorých členských štátoch Európskej únie uplatňujú, aj keď nie úplne, a v budúcnosti budú predstavovať najdôležitejší prvok zjednodušenia, tak pre príslušné odvetvie, ako aj pre cestujúcich.

2.7 Súčasný právny rámec EÚ v oblasti bezpečnostnej ochrany civilného letectva stanovuje zoznam detekčných a kontrolných metód a technológií, z ktorých si členské štáty a/alebo letiská musia vybrať potrebné prvky s cieľom účinne a efektívne vykonávať svoje úlohy v tejto oblasti.

2.7.1 Komisia upozorňuje, že v platnej legislatíve sa letiskám nepovoľuje, aby systematicky nahrádzali bezpečnostnými skenermi detekčné metódy alebo technológie, ktoré sú uznané v súčasnosti. Na povolenie bezpečnostných skenerov ako ďalšej metódy bezpečnostnej ochrany civilného letectva je potrebné rozhodnutie Komisie prijaté komitologickým postupom, ktoré podporia členské štáty a Európsky parlament.

3. Pripomienky

3.1 EHSV vyjadruje vážne a dôležité pripomienky k prístupu, ktorý zaujala Komisia v oznámení. V zásade je proti prípadnému prijatiu a implementácii budúceho nariadenia, ktoré by mohlo súkromným osobám spôsobiť nadmernú záťaž a ohroziť uplatňovanie ich základných práv. Keďže ide o rýchlo sa vyví-

jajúce technológie, výbor by mohol súhlasiť so systémom kontroly bezpečnosti využívajúcim menej invázne technológie len pod podmienkou, že by išlo o plne dôveryhodné zariadenie, ktoré by negatívne neovplyvilo na základné práva, ani by neohrozovalo zdravie ľudí.

3.1.1 Výbor konkrétne uvádza aspekty oznámenia, ktoré majú vážne právne nedostatky.

3.1.2 V prvom rade ide o pochybnosti týkajúce sa primeranosti hlavného cieľa predkladaného právneho aktu (všeobecné zavedenie bezpečnostných skenerov na všetkých letiskách EÚ), pokiaľ ide o dosiahnutie čo najvyššej miery ochrany bezpečnosti civilného letectva. Podľa Komisie by síce zavedenie skenerov bolo dobrovoľné, cestujúci by však nemali možnosť rozhodnúť sa, či sa tejto kontrole podrobia alebo nie. Pred prijatím takehoto opatrenia by sa mala posúdiť proporcionálnosť, pokiaľ ide o potrebu jeho prijatia a iné otázky, ako sú náklady, ktoré môžu vzniknúť pri zavedení používania týchto bezpečnostných skenerov. V súčasnosti by bolo zavedenie týchto systémov na všetkých letiskách EÚ pre štátne pokladnice príliš nákladné (nákupná cena základného bezpečnostného skenera a aktualizácia ďalším softvérom) vzhľadom na vážne výhrady pokiaľ ide o ich dôveryhodnosť, zdravie ľudí a vplyv na základné práva. Keďže ide o veľmi dynamický trh, EHSV sa nazdáva, že by bolo logickejšie počkať na vznik dokonalejších technológií, ktoré budú menej invázne a podarí sa im lepšie dosiahnuť stanovený cieľ, t. j. ochranu bezpečnosti civilného letectva. Podľa názoru výboru by sa malo vážne uvažovať o alternatívach k používaniu bezpečnostných skenerov, prípadne skenerov celého tela. Jednou z možností by mohlo byť využívanie technických systémov schematickej lokalizácie a odhaľovania zdrojov ohrozenia, ktoré možno presnejšie určiť dodatočnou manuálnou kontrolou.

3.1.3 Zároveň sa dostatočne nezohľadnilo výrazné obmedzenie základných práv, ku ktorému by došlo v dôsledku budúceho uplatňovania tohto nariadenia. Napríklad v jednej budove súdu na Floride, v ktorej sa využíva technológia milimetrových vĺn, uložili bezpečnostní pracovníci 35 000 snímok, ktoré sa bohužiaľ dostali na internet, pričom došlo k porušeniu základných práv tisícov ľudí.

3.1.4 A v konečnom dôsledku, spochybniť možno aj samotnú potrebu, aby Komisia zvolila druh právneho aktu, ako aj postup jeho prijímania.

3.2 Vzhľadom na kritériá obsiahnuté v stanovenej judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva sa nezdá, že by Komisia v oznámení dôkladne dodržiavala tri kritériá potreby, proporcionality a zákonnosti, ktoré musia byť uplatnené naraz vo všetkých opatreniach prijatých verejnými orgánmi právnej únie (alebo právneho štátu), aby neobmedzovali alebo neohrozovali výkon práv a slobôd občanov.

3.2.1 V súvislosti s prvým uvedeným aspektom vyvoláva nejasný vzťah medzi navrhovaným opatrením – zavedením bezpečnostných skenerov – a dosiahnutím vyššej úrovne ochrany bezpečnosti civilného letectva vážne výhrady.

3.2.2 Samotná Komisia v predkladanom oznámení výslovne uznáva, že na základe posúdenia vplyvu zavádzania nových metód a technológií po každom narušení bezpečnosti letectva v uplynulých rokoch sa tieto preukázali ako „čím ďalej tým menej efektívne“, a naopak obhajuje komplexnejší prístup, v rámci ktorého by sa ako budúce kľúčové prvky posilnili výmena spravodajských informácií a analýza ľudského faktora.

3.2.3 Toto posúdenie sa nie náhodou zhoduje s postojom európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov, ktorý na žiadosť Európskej komisie vypracoval ad hoc správu o spornom právnom akte a zároveň obhajoval tento postoj vo všetkých svojich stanoviskách týkajúcich sa uplatňovania európskych bezpečnostných opatrení voči teroristickým hrozbám.

3.2.4 Mala by sa dosiahnuť rovnováha medzi potrebou prístupu na európskej úrovni, bez toho, aby došlo k zanedbaniu problému ohrozenia bezpečnosti civilného letectva, a medzi definitívnym zavedením jednorazovej bezpečnostnej kontroly, pričom sa budú dodržiavať základné práva, najmä pokiaľ ide o súhlas s dobrovoľným podriadením sa kontrole týmito technológiami.

3.2.5 Ešte presvedčivejší je postoj pracovnej skupiny zriadenej podľa článku 29 smernice 95/46 ES, ktorá vo svojej správe o konzultácii prijatej 11. februára 2009 potvrdila, že tieto skenery nie sú alternatívou k iným používaným metódam na odhalenie prvkov ohrozujúcich bezpečnosť civilného letectva, pričom dokonca dospela k záveru, že zatiaľ neexistujú dôvody, na základe ktorých by bolo potrebné nahradiť súčasné kontrolné opatrenia na letiskách skenermi.

3.3 Výbor ďalej vyjadruje svoj nesúhlas vzhľadom na tvrdý dosah, ktorý by mohlo mať uplatnenie návrhu vyplývajúceho z oznámenia na výkon základných práv.

3.3.1 Porušenie základných práv je v rozpore s rozsiahlou analýzou zameranou na posúdenie finančných nákladov na inštaláciu skenerov na letiskách, ktorej cieľom je opodstatnene odôvodniť ich prínos.

3.3.2 Zámerom je nájsť vhodnú rovnováhu medzi slobodou a bezpečnosťou, čo si vyžaduje dôkladnú interpretáciu právnych predpisov z rôznych uhlov pohľadu.

3.3.3 Najviac zasiahnuté práva a slobody sú takmer všetky súčasťou súboru práv a slobôd, ktoré Európsky súd pre ľudské práva označil za nedotknuteľný základ verejného poriadku stanovený Európskym dohovorom o ľudských právach.

3.3.4 Akékoľvek obmedzenie týchto práv a slobôd sa musí uplatňovať len výnimočne, keď nebude existovať priestor pre iné alternatívy, ktoré sú právne menej podchytené, musí podliehať nadnárodným kontrolám a byť v súlade so zvykmi vyspelej demokratickej spoločnosti. V každom prípade by však mala Komisia s cieľom vyriešiť prípadné porušenia základných práv stanoviť v budúcom nariadení súhrnné a prioritné postupy alebo sa odvolať na postupy uplatňované v členských štátoch.

3.3.5 Na druhej strane, ako pripomína generálna advokátka Sharpston vo svojich záveroch vo veci C-345/06 (Heinrich) týkajúcej sa aj prijatia právneho aktu Európskej komisie v oblasti ochrany bezpečnosti civilného letectva, v EÚ nemožno akceptovať argumenty, ktoré by odôvodňovali zrušenie alebo obmedzenie záruk základných práv s cieľom predchádzať ohrozeniu verejnej bezpečnosti, aj keby bolo toto riziko vzhľadom na ťažké obdobie alebo okolnosti mimoriadne vysoké.

3.4 EHSV vyjadruje obavy, najmä pokiaľ ide o zdravie cestujúcich a pracovníkov, ktorí sa podrobujú takejto kontrole z dôvodu svojho zamestnania. V tejto súvislosti a v záujme zaručenia ochrany zdravia pri opakovanom používaní zložitých prístrojov Výbor žiada, aby tieto zariadenia obsluhovali príslušne kvalifikovaní pracovníci. Významnú úlohu pritom zohrávajú zodpovedajúce dobré platové a pracovné podmienky. Zamestnávanie kvalifikovaných pracovníkov by prispelo k zníženiu počtu opakovaných a zdravotne škodlivých kontrol bezpečnostnými detektormi kovov.

3.5 EHSV dúfa, že návrh Komisie stanoví vysokú úroveň ochrany zdravia, a to na základe riadne podložených, presvedčivých a dôveryhodných odborných prieskumov a stanovísk, ktoré budú uspokojivé pre cestujúcich, a v súlade so zásadou minimálneho vystavenia prípadným škodlivým vplyvom. Okrem toho by sa mali zaviesť špeciálne predpisy pre cestujúcich, ktorí sú obzvlášť citliví a/alebo zraniteľní, ako sú tehotné ženy, deti, zdravotne postihnutí alebo ľudia trpiaci určitými chorobami, pri ktorých sa neodporúča tento druh kontroly.

3.6 Neexistuje žiaden presvedčivý dôkaz o tom, že používanie týchto skenerov nepredstavuje riziko pre ľudské zdravie, ani nebol prijatý žiaden kódex správania (pre prípad, že sa rozšíri inštalácia týchto skenerov) v súlade s požiadavkami práva na ochranu osobných údajov. V tejto súvislosti by mala Komisia doplniť platné protokoly, aby adekvátne reagovali na obavy, ktoré sa týkajú dodržiavania základných práv, a umožnila, aby sa s nimi cestujúci dostatočne oboznámili, najmä pokiaľ ide o to, že používanie skenerov je prísne dobrovoľné a nikdy nie povinné.

3.6.1 V každom prípade by mala existovať možnosť odmietnuť kontrolu skenerom a malo by byť riadne právne zaručené, že ak sa cestujúci podrobia tejto kontrole, nespôsobí im to žiadnu dodatočnú záťaž, ako sú nepríjemné zdržania v dlhých radoch pred kontrolou alebo dôkladné osobné prehliadky. Žiadne z týchto opatrení však nie je uvedené v oznámení Komisie.

3.7 Ďalším aspektom, ktorý vyvoláva určitú nejasnosť je terminologický prístup a tematické poňatie návrhu Komisie.

3.7.1 Komisia použila nový termín „bezpečnostné skenery“ namiesto termínu „skenery celého tela“, ktorý bol predtým použitý počas verejnej konzultácie o tejto problematike. Túto konzultáciu uskutočnila Komisia povinne v súlade s uznesením Európskeho parlamentu z 23. októbra 2008.

3.7.2 Zmena terminológie je spôsobená snahou politicky zatraktívniť predkladané oznámenie, aby bolo schválené, ako to preukazuje postoj Komisie v prospech začlenenia týchto prístrojov medzi bezpečnostné opatrenia pre civilné letectvo, ktoré sa budú musieť uplatňovať na letiskách členských štátov EÚ.

3.7.3 Napríklad v bode 34 oznámenia Komisia tvrdí, že skenery by v oblasti ochrany bezpečnosti civilného letectva mohli plne nahradiť ostatné používané postupy.

3.7.4 Podobne aj v bode 45 oznámenia sa uvádza, že vzhľadom na technológiu, ktorá je dostupná v súčasnosti „je jasné“, že tieto prístroje by „zvýšili pravdepodobnosť odhalenia hrozby na maximum a že výrazne zvýšia našu schopnosť predchádzať podobným narušeniam“.

3.7.5 V bode 82 sa opätovne zdôrazňuje, že nasadenie bezpečnostných skenerov by veľkým letiskám „umožnilo stať sa pružnejšími a získať potenciál na ďalšie posilnenie bezpečnostnej ochrany civilného letectva“.

3.7.6 Vzhľadom na rôzne nejasnosti vyvolané používaním týchto prístrojov, ako aj na ich nesporný dosah na oblasť občianskych práv a verejných slobôd, by malo byť oznámenie komplexnejšie a malo by sa objektívnejšie zaoberať aktuálnym stavom a predstaviť prípadné alternatívy.

3.7.7 Tieto špecifiká postupov vypracovania, ktoré v oznámení použila Komisia sa vzťahujú na posledný spomenutý aspekt, ktorý sa týka tak výberu druhu právneho aktu (nariadenie), ako aj primeranosti zvoleného postupu jeho schvaľovania (komitologický postup).

3.8 Oznámenie teda vyvoláva vážne pochybnosti, nie síce o jeho legálnosti, ale legitimitate.

3.8.1 Komisia samozrejme môže v tejto oblasti konať na základe právomocí nadobudnutých podľa článku 4 ods. 2 nariadenia č. 300/2008 Európskeho parlamentu a Rady.

3.8.2 Komisia postupovať opatrnejšie pri vypracovaní takého sporného návrhu, najmä vzhľadom na nedávne skúsenosti, ktoré ju na základe príslušného právneho napadnutia prinútili zmeniť svoje právne akty v tej istej oblasti.

3.8.3 Za týchto okolností sa zdá byť vhodnejšie zvoliť formu rozhodnutia určeného všetkým členským štátom alebo dokonca odporúčania, a to s cieľom poskytnúť väčší manévrovací priestor príslušným orgánom a dlhší čas na (dobrovoľné) testovanie používania skenerov.

3.8.4 Zároveň treba zdôrazniť, že komitologický postup, ktorý zvolila Komisia na schválenie budúceho legislatívneho návrhu, je príliš obmedzený a nejasný (aj keď právoplatný) na vypracovanie tak významného aktu.

3.8.5 O to viac, že Lisabonská zmluva v novom článku 290 ZFEÚ vytvára základy nového mechanizmu, na základe ktorého môže Komisia vykonávať právomoci delegované Radou a Parlamentom, pričom týmto dvom inštitúciám umožňuje odvolať delegovanie bez ďalšieho zdôvodnenia (článok 290 ods. 2 písm. a)). V tejto súvislosti by mala Komisia zvážiť, či by sa nemal významný dosah, ktorý bude mať nadobudnutie účinnosti návrhu nariadenia na právne dedičstvo občanov, riešiť v širšom inštitucionálnom rámci a či by nemal byť predmetom verejnej diskusie všetkých zainteresovaných strán a ideologického boja reprezentatívnych politických strán v súlade so zásadami parlamentnej demokracie, v ktorom by mal Európsky parlament zohrávať vedúcu úlohu, pokiaľ ide o základné práva, čo však nezodpovedá komitologickému postupu.

V Bruseli 16. februára 2011

Predseda
Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru
Staffan NILSSON