



Användning av säkerhetsskannrar vid EU:s flygplatser

Näringsdepartementet

2010-10-08

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 311

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om användning av säkerhetsskannrar vid EU:s flygplatser

Sammanfattning

Kommissionen har den 15 juni 2010 presenterat ett meddelande om användningen av säkerhetsskannrar vid unionens flygplatser. I meddelandet analyseras den ökade användningen av skannrar, med särskild fokus på behovet av ett stärkt luftfartsskydd, vikten av en harmoniserad EU-strategi, skyddet för den personliga integriteten och vikten av att bevaka eventuella hälsorisker. Efter diskussioner med parlamentet och rådet kommer kommissionen att besluta om vilka steg som ska vidtas härnäst.

Regeringen välkomnar meddelandet.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

En del incidenter under de senaste åren, bl.a. försöket till terroristattack med gömda sprängämnen vid jultid 2009 på en flygning mellan Amsterdam och Detroit, har visat på begränsningarna hos de metalldetektorer som vanligtvis används när det gäller att upptäcka förbjudna föremål som inte är av metall. Som en omedelbar följd har vissa medlemsstater inlett försök med säkerhetsskanning vid sina flygplatser och följaktligen tillämpas olika regler inom EU. I oktober 2008 antog Europaparlamentet en resolution om bl.a. kroppsskanning, vari efterlystes en mer grundlig bedömning av situationen, med betoning på frågorna om mänskliga rättigheter, integritet, personlig

värdighet och dataskydd. Kommissionens syfte med meddelandet är att ge en saklig grund för en diskussion om huvudfrågorna i samband med ett eventuellt införande av säkerhetsskannrar för att säkerhetskontrollera personer vid EU:s flygplatser.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet innehåller inte något lagförslag utan är en rapport om de olika aspekterna kring användandet av säkerhetsskannrar.

Säkerhetsskannrar är en teknik att upptäcka föremål som bärs under kläder. Till skillnad från metalldetektorbågar kan de identifiera inte bara metallföremål utan även övriga föremål, inklusive plastiska och flytande sprängämnen. Skannrarna skulle kunna ersätta nuvarande bågar och en manuell kontroll.

Det finns olika tekniker för skanningen – den vanligaste är s.k. backscatteredöntgen, som innebär att kroppen belyses med en låg dos av röntgenstrålar och mäter den reflekterande strålningen för att skapa en tvådimensionell bild av kroppen. Tekniken producerar högupplösta bilder av olika föremål. Den näst vanligaste metoden är s.k. aktiv millimetervåg, vilken innebär att kroppen belyses med radiovågor med kort våglängd i en frekvens av ca 30-300 GHz och skapar en bild utfärb radiovågorna. Flera andra tekniker håller på att tas fram.

De invändningar som framställts mot användningen av skannrar gäller främst framställningen av kroppsbilder och användningen av röntgenstrålning. Det finns idag teknik som varken producerar bilder eller avger strålning, men frågorna har föranlett en debatt om tekniken är förenlig med den lagstiftning, bl.a. gällande folkhälsa och grundläggande rättigheter, som gäller i EU.

Kommissionen konstaterar i sitt meddelande att den ökade användningen av säkerhetsskannrar inom EU, mot bakgrund av att gemensamma EU- normer ännu saknas, medför en allvarlig risk för att EU-medborgarnas grundläggande rättigheter fragmenteras, att deras rättighet till fri rörlighet hämmas och att de känner allt större oro över hälsoproblem i samband med den nya tekniken. Det är därför angeläget att snabbt ta itu med problemen och hitta en lösning.

Gällande EU-rätt medger inte att flygplatser systematiskt ersätter någon av de erkända metoderna för säkerhetskontroll med säkerhetsskannrar om inte kommissionen fattat ett sådant beslut som dessutom måste stödas av rådet och parlamentet.

Medlemsstaterna har dock rätt att börja använda säkerhetsskannrar vid sina flygplatser genom att utöva sin rätt att tillämpa åtgärder som är strängare än gällande krav eller, tillfälligt, genom en försöksverksamhet. Sådan försöksverksamhet har genomförts eller pågår vid flygplatserna i Helsingfors, London-Heathrow, Manchester och Amsterdam. Även Frankrike och Italien har inlett tester.

Finland, Nederländerna och Storbritannien har efter sin försöksverksamhet rapporterat att säkerhetsskannrar är ett fungerande alternativ till befintliga metoder när det gäller att effektivt upptäcka olika föremål. De ökar dessutom passagerargenomströmningen, har allmän acceptans bland passagerarna och ger personalen ökad bekvämlighet. Försöken har också utfallit positivt i fråga om hälsa, säkerhet och privatliv.

Förbättrade detektionsresultat skulle också kunna uppnås genom fullständig manuell genomsökning, men sådana ses dock som påträngande och uppskattas inte av vare sig passagerare eller säkerhetskontrollanter. Det innebär dessutom en minskad genomströmning vid säkerhetskontrollerna.

De grundläggande rättigheter som måste skyddas gäller främst människans värdighet och uppgiftsskyddet. Det finns enligt kommissionen olika möjligheter att bemöta dessa problem. Det handlar t.ex. om att göra bilderna suddiga, producera bilder på en streckfigur i stället för på en kropp, granskaren analyserar bilden avskilt, att man använder sig av utrustning utan lagringsmöjlighet, total anonymitet för passagerarens identitet m.m. Allmänheten måste alltid få heltäckande och tydlig information om alla aspekter av de säkerhetsskannrar som kan komma att användas.

När det gäller hälsofrågan måste olika gränser för strålningsdoser respekteras. Medan den dos som avges av röntgenskannrar är tämligen låg, är det uppenbart att exponering för joniserande strålning kan ha hälsoeffekter på längre sikt. För att uppväga den potentiella skadan av strålningen krävs det därför, även vid exponering som är lägre än de dosgränser som anges i EU-lagstiftning, att alla beslut om exponering för joniserande strålning är berättigade på grundval av det ekonomiska värdet eller allmännyttan. Dessutom måste man genom strålskyddsåtgärder se till att all exponering blir så låg som möjligt för arbetstagare och allmänhet. Om och när joniserande teknik används, måste därför den ökade säkerheten, jämfört med användningen av icke-joniserande teknik, vägas mot den eventuella hälsoeffekten och berättigas genom en avsevärt förbättrad säkerhetsnivå. Särskilda överväganden skulle också kunna krävas när det gäller passagerare som är särskilt känsliga, främst gravida kvinnor och barn.

Kostnaden för en säkerhetsskanner varierar, men beräknas till mellan 100 000 och 200 000 euro.

Kommissionen konstaterar i sina slutsatser att det krävs en gemensam EU-strategi för att garantera såväl ett luftfartsskydd på högsta nivå som bästa möjliga skydd för medborgarnas grundläggande rättigheter och hälsa. Det krävs en omfattande vetenskaplig bedömning av de potentiella hälsoriskerna med tekniken. Det bör finnas alternativ till skannrar som bygger på joniserande strålning. I samband med all eventuell framtida EU-harmonisering på detta område bör det fastställas alternativa kontroller för känsliga grupper, bl.a. gravida, barn och funktionshindrade. Det finns idag teknik för skannrar som varken producerar helkroppsbilder eller avger joniserande strålning. Tekniska normer och driftsvillkor som fastställs i

lagstiftningen skulle avsevärt kunna minska de problem som rör grundläggande rättigheter och hälsa.

2010/11:FPM1

Kommissionen uppmanar parlamentet och rådet att ta del av rapporten och kommer att uppmana berörda intressenter att lämna synpunkter. Därefter kommer kommissionen att besluta om vilka steg som ska tas härnäst, inklusive om man ska föreslå ett EU-regelverk om användningen av säkerhetsskannrar. Detta kommer man att göra mot bakgrund av resultatet av diskussionen med parlamentet och rådet. Kommissionen kommer omedelbart att börja arbetet med en konsekvensanalys.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

För närvarande inte aktuellt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

För närvarande inte aktuellt.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att kommissionen tagit ett första steg när det gäller hanteringen av frågan om säkerhetsskanning.

Regeringen har tidigare uttalat en i princip positiv inställning till den nya tekniken, som innebär både en förenkling och en betydande förbättring av säkerhetskontrollen, men samtidigt betonat vikten av att klarlägga eventuella hälsorisker och att integritetsaspekterna hanteras på ett tillfredsställande sätt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De flesta medlemsstater har uttalat en i princip positiv inställning till den nya tekniken.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

För närvarande inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissbehandling pågår.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

För närvarande inte aktuellt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

För närvarande inte aktuellt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen kommer att diskutera rapporten med parlamentet, rådet och berörda intressenter. Därefter kommer kommissionen att besluta om vilka steg som ska tas härnäst, inklusive om man ska förslå ett EU-regelverk om användningen av säkerhetsskannrar och om de villkor som ska ingå i ett sådant regelverk för att garantera att grundläggande rättigheter och hälsoaspekter iakttas. Eftersom ett eventuellt lagförslag måste åtföljas av en konsekvensbedömning, måste kommissionen omedelbart börja arbeta med en sådan.

4.2 Fackuttryck/termer

-