



Användning av säkerhetsskannrar vid EU:s flygplatser

Till justitieutskottet

Justitieutskottet har den 30 september 2010 beslutat att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att avge yttrande över kommissionens meddelande om användning av säkerhetsskannrar vid EU:s flygplatser, KOM(2010) 311.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till att gälla hur en användning av säkerhetsskannrar förhåller sig till de grundläggande rättigheterna.

Utskottets överväganden

Gällande regler

Regeringsformen

I Sverige ska det allmänna, enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen, bl.a. värna den enskildes privatliv och familjeliv. Privatlivet har också grundlagsskydd genom bl.a. rätten till integritetsskydd vid databehandling som följer av 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen. Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i andra fall än avseende dödsstraff och kropsstraff. Uttrycket ”kroppsligt ingrepp” avser främst våld mot människokroppen och vidare läkarundersökningar, smärre ingrepp som vaccineringar och blodprovstagning och andra liknande företeelser som brukar betecknas med ordet kroppsbesiktning (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 2 uppl., 2006, s. 110).

Europakonventionen

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (Europakonventionen), som Sverige har tillträtt, har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En inskränkning i dessa rättigheter får bara genomföras med stöd av lag och om det är nödvändigt med hänsyn till vissa i artikeln angivna ändamål. Tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet behandlas i artikel 9.

Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får en lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtagande på grund av Europakonventionen. Europakonventionen gäller sedan 1995 också som lag i Sverige.

Europeiska unionen ska, enligt Lissabonfördraget, ansluta sig till Europakonventionen.

EU-stadgan

Genom Lissabonfördraget blev EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna rättsligt bindande och har samma rättsliga värde som fördragen.

Bland rättigheterna i stadgan kan nämnas att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer, enligt artikel 7. Skydd för personuppgifter behandlas i artikel 8. Var och en har rätt till skydd för de personuppgifter som rör honom eller henne, enligt artikel 8.1. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. Det sagda regleras i artikel 8.2. Enligt artikel 8.3 ska en

oberoende myndighet kontrollera att reglerna i artikeln efterlevs. Vidare kan nämnas tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet som behandlas i artikel 10.

I avdelningen jämlikhet kan nämnas att enligt artikel 21.1 ska all diskriminering på grund av bl.a. kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning vara förbjuden.

Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Detta framgår av artikel 52.1.

Av artikel 52.3 framgår att i den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen, men att den bestämmelsen inte hindrar unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

Resolution från Europaparlamentet

Kommissionens meddelande om användning av säkerhetsskannrar vid EU:s flygplatser utgör ett svar på Europaparlamentets resolution nr (2008) 0521 från den 23 oktober 2008, som utfärdades med anledning av att kommissionen hade lagt fram ett förslag som innebar att det bland de tillåtna metoderna för säkerhetskontroll av passagerare på EU:s flygplatser också skulle ingå s.k. kroppsskannrar.

Av resolutionen framgår bl.a. att Europaparlamentet ansåg att villkoren för att fatta ett beslut ännu inte hade uppfyllts eftersom grundläggande information fortfarande saknades, och uppmanade kommissionen att

- utarbeta en konsekvensanalys med avseende på de mänskliga rättigheterna
- konsultera Europeiska datatillsynsmannen, den arbetsgrupp som inrättades enligt artikel 29 (anm: artikel 29 i dataskyddsdirektivet) och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter
- göra en vetenskaplig och medicinsk bedömning av eventuella hälsorisker med denna teknik
- utarbeta en ekonomisk och kommersiell konsekvensanalys samt en kostnads- och nyttoanalys.

Kommissionens meddelande

I meddelandet behandlar kommissionen den ökade användningen av säkerhetsskannrar som omfattas av nationella bestämmelser vid EU:s flygplatser. Vidare granskar kommissionen i meddelandet argumenten för att endast gemensamma europeiska normer för luftfartsskydd kan ge ett regelverk som säkrar en harmoniserad strategi när det gäller användning av säkerhetsskannrar vid flygplatser.

Säkerhetsskannrar

Termen säkerhetsskannrar används för teknik som kan upptäcka föremål som bärs under kläder. När en säkerhetsskanner godkänner en person behövs, enligt kommissionen, i princip inga ytterligare genomsökningar eller säkerhetskontroller. På grund av svårigheten att med metallbågar upptäcka föremål som inte är av metall krävs i dag att säkerhetskontrollanterna genomför kroppsvisitation för att uppnå likvärdiga resultat.

Utöver att öka möjligheten att upptäcka föremål som inte är av metall och vätskor förväntas säkerhetsskannrarna bidra till att genomströmningen vid säkerhetskontrollerna håller godtagbar hastighet, anför kommissionen. Försök och test på flygplatser tyder, uppges det i meddelandet, på att säkerhetsskannrar möjliggör en noggrann säkerhetskontroll av ett stort antal passagerare under en kort tidsperiod, samtidigt som deras detektionskapacitet är tillförlitlig. Det är möjligt att säkerhetsskannrarna genom framtida teknik kan bli ännu snabbare och effektivare om passagerarna inte längre behöver ta av sig jackor, stövlar etc., anför kommissionen.

I meddelandet uppges att inköpskostnaden för en grundläggande säkerhetsskanner varierar mellan 100 000 euro och 200 000 euro. En uppgradering med ytterligare mjukvara som skulle kunna behövas för att t.ex. hantera integritets- och uppgiftsfrågor eller komponenter som t.ex. möjliggör automatisk användning av utrustning uppskattas kunna medföra ytterligare kostnader med 20 000 euro. Avskrivning av luftskyddsutrustning görs vanligtvis under en period av fem till tio år.

Enligt EU:s lagstiftning kan medlemsstaterna, anför det i meddelandet, börja använda säkerhetsskannrar vid sina flygplatser antingen i) genom att utöva sin rätt att tillämpa säkerhetsåtgärder som är strängare än gällande EU-krav eller ii) tillfälligt, genom att utöva sin rätt att göra försök med nya tekniska förfaranden eller metoder under maximalt 30 månader. Kommissionen pekar på vissa formella försök med säkerhetsskannrar som en primär metod för säkerhetskontroll av passagerare vid olika flygplatser inom EU.

Invändningar mot användning av säkerhetsskannrar

Invändningar som har framställts mot användningen av säkerhetsskannrar för säkerhetskontroller på flygplatser gäller enligt meddelandet bl.a. framställningen av kroppsbilder. I dag finns det enligt kommissionen teknik som inte producerar bilder.

Möjligheten att visa en detaljerad bild av den mänskliga kroppen (även om bilden är suddig) och kanske medicinska besvär har kritiserats med hänvisning till principen om respekt för människans värdighet och privatliv. För vissa personer kan det också på grund av religiös uppfattning vara svårt att acceptera ett förfarande som innebär att bilder av deras kroppar granskas av en säkerhetskontrollant.

När det gäller rätten till likabehandling och förbudet mot diskriminering måste normer, anför kommissionen, garantera att passagerare som ombeds genomgå en säkerhetskontroll inte enbart väljs ut på grundval av kriterier såsom kön, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, religion eller övertygelse.

Möjliga sätt att hantera frågor som rör människans värdighet, uppgiftsskydd m.m.

Enligt kommissionen är det tekniskt möjligt att göra ansiktet och/eller de delar av kroppen som inte behöver granskas suddiga när man ska göra en mer ingående analys för att avgöra om en person eventuellt bär på förbjudna föremål. Det är också tekniskt möjligt, anför kommissionen, att i stället för verkliga bilder av kroppen bara producera en bild på en modelldocka eller streckfigur, som inte visar några verkliga delar av den säkerhetskontrollerade personens kropp utan bara anger stället för ytterligare kontroller.

Vidare ges i meddelandet några exempel på möjliga sätt att ta itu med problem som gäller respekten för grundläggande rättigheter, som har utvecklats för försök, test och faktisk användning av säkerhetsskannrar.

- Den tjänsteman som analyserar bilden (granskaren) arbetar avskilt utan möjlighet att se den person vars bild analyseras.
- Granskaren har ingen möjlighet att koppla den analyserade bilden till någon verklig person genom att granskningen sker avskilt i kombination med att utrustning utan lagringsmöjlighet används.
- Detaljerad granskning av bilder kan genomföras av en person av samma kön.
- Lämpliga bilder för automatisk kommunikation måste säkra att utbytet mellan granskaren och säkerhetskontrollanten vid kontrolltidpunkten begränsas till den information som krävs för att säkerhetskontrollanten i tillräcklig grad ska kunna kontrollera personen.
- Mer grundliga manuella genomsökningar måste ske i kabiner eller avskilda rum för detta syfte.

Kommissionen pekar på att "privacy by design" och integritetsfrämjande teknik som tillämpas för hårdvara och mjukvara som ingår i säkerhetsskannrar ger system och tjänster för information och kommunikation som minimerar insamling och behandling av personuppgifter. Sådana system skulle t.ex. garantera att

- bilder inte lagras (bevaras), kopieras, skrivs ut, tas fram eller skickas i väg och att icke-auktoriserad tillgång förhindras och
- bilder som analyseras av en granskare inte kopplas till den säkerhetskontrollerade personens identitet och förblir 100 % anonyma.

En ytterligare lösning som kommissionen pekar på är att så småningom fasa ut den mänskliga analysen av bilder genom automatiserad igenkänning av föremål, en process som kan användas för att stödja säkerhetskontrollanten vid tolkning av bilderna eller för att automatisera denna tolkning. Automatiserad igenkänning av hotbilder baseras på specifik mjukvara för igenkänning av farliga föremål.

Vilken teknik och vilka operativa skyddsmekanismer som än väljs, skulle villkoren för användning av säkerhetsskannrar behöva anges genom bindande regler, anför kommissionen. Medlemsstaternas tillstånd för enskild användning vid flygplatser bör baseras på en grundlig bedömning av den eventuella inverkan på de grundläggande rättigheterna och de skyddsmekanismer som finns. Dessutom bör man se till att allmänheten får heltäckande och tydlig information om alla aspekter av de säkerhetsskannrar som används inom luftfartsskyddet.

Slutsatser

I sina slutsatser anför kommissionen bl.a. att gemensamma EU-standarder för säkerhetsskannrar kan säkra en likvärdig skyddsnivå när det gäller bl.a. grundläggande rättigheter, genom tekniska normer och driftsvillkor som skulle behöva fastställas i EU-lagstiftningen. Endast en EU-strategi skulle, enligt kommissionen, kunna säkra en enhetlig tillämpning av säkerhetsregler och säkerhetsnormer vid alla EU-flygplatser. Detta är avgörande för såväl ett luftfartsskydd på högsta nivå som för bästa möjliga skydd för EU-medborgarnas grundläggande rättigheter.

I dag finns det teknik för säkerhetsskannrar som inte producerar helkroppsbilder. Tekniska normer och driftsvillkor som fastställs i lagstiftningen skulle avsevärt kunna minska de problem som rör grundläggande rättigheter. Med befintlig teknik och skyddsmekanismer i samband med användningen av säkerhetsskannrar anser kommissionen att grundläggande rättigheter hanteras genom en kombination av specifikationer för den tekniska utrustningen och operativa regler. Miniminnormer skulle kunna lagstiftas.

Kommissionen kommer, mot bakgrund av diskussionerna med Europaparlamentet och rådet, att besluta om vilka steg som ska tas härnäst. Eftersom eventuella lagförslag måste åtföljas av en konsekvensbedömning skulle kommissionen omedelbart börja arbeta med en sådan konsekvensbedömning för att ta itu med frågor som tagits upp i rapporten.

Europeiska datatillsynsmannens kommentar

Europeiska datatillsynsmannen, European Data Protection Supervisor (EDPS), yttrar sig till EU:s institutioner m.fl. i frågor om dataskydd. Hans konsultativa roll gäller både förslag till ny lagstiftning och andra åtgärder ("soft law instruments") som påverkar dataskyddet i EU. Han övervakar också nya tekniker som kan inverka på dataskyddet. Syftet är att säkra att EU:s medborgares grundläggande rättigheter till skydd för privatliv och dataskydd upprätthålls under samhällets utveckling. Ett av de instrument som EDPS har är kommentarer som gäller dataskyddsfrågor t.ex. i meddelanden från kommissionen.

I en kommentar till kommissionens meddelande angående användning av säkerhetsskannrar vid EU:s flygplatser har Europeiska datatillsynsmannen uttalat bl.a. följande.

Som en inledande kommentar uttrycker EDPS sitt stöd för tanken på ett europeiskt synsätt i fråga om säkerhetsskannrar under förutsättning att behovsprövningen uppfylls och att bästa tänkbara garantier ingår. Ett europeiskt synsätt skulle bidra till att rättssäkerheten garanteras samt att EU-medborgare får största och mest konsekventa trygghet.

EDPS stöder vad kommissionen anfört i frågan om "huruvida nya säkerhetslager efter varje incident är ett effektivt sätt att förbättra flygsäkerheten". Behovet av en mer helhetsbetonad syn, som vidareutvecklas i denna text, har framförts av EPDS i flera av dennes tidigare yttranden beträffande nya åtgärder i syfte att upprätthålla lag och ordning och att bekämpa terrorismen. Han ser därför fram emot vidare utveckling och mot en övergripande och djupgående analys av de särskilda behov och tänkbara lösningar som sammanhänger med säkerheten på flygplatser, som ska bedömas i ett integritets- och dataskyddsperspektiv.

EDPS upprepar sina rekommendationer i tidigare yttranden beträffande Europakommissionens behov av att fastställa och tillsammans med intressenter inom branschen främja bästa tillgängliga tekniker i enlighet med samma procedur som Europarådet antagit inom miljöområdet. När det gäller säkerhetsskannrar skulle "bästa tillgängliga tekniker" kunna betyda det effektivaste och mest framskridna stadiet i utvecklingen av aktiviteter och därmed sammanhängande verksamhetsmetoder som anger den praktiska lämpligheten hos vissa tekniker för att i överensstämmelse med EU:s ramverk för person- och dataskydd kunna utgöra en fastställd detektionströs-

kel. Dessa BTT:er kommer att utformas i syfte att förhindra och, där detta inte låter sig göra, att minska säkerhetsriskerna vid flygplatser till en lämplig nivå och i möjligaste mån minska deras inverkan på privatpersoner.

Denna process är tänkt att generera referensdokument om bästa tillgängliga tekniker som i sin tur ska ge flygplatsdriftorganisationer inom EU och deras säkerhetsoperatörer mycket användbara riktlinjer och större rättssäkerhet. Processen kommer också att förbättra harmoniseringen av sådana åtgärder vid flygplatser inom EU. Sist men inte minst kommer definitionen av personskydds- och säkerhetsvänliga BTT:er att underlätta dataskyddsmyndigheternas övervakningsfunktion genom att förse dem med person- och dataskyddsrelaterade tekniska referenser som antagits av datakontrollanter.

Vidare ville EDPS poängtera att ett medgivande inte borde utnyttjas för att legitimera bearbetning av personuppgifter om det inte finns någon rättslig grund för en sådan bearbetning. Det rättsliga behovet av att legitimera användningen av säkerhetsskannrar borde med andra ord inte läggas över på konsumenten genom en "valmöjlighet". Även om ett val vid första anblicken skulle kunna uppfattas som en mer balanserad lösning, innebär det ett ifrågasättande av det faktiska behovet av och effektiviteten hos säkerhetsskannrar. Det ger också upphov till frågan om det faktiskt föreligger en valsituation – om vägran att använda en skanner skulle resultera i längre köer och i antagandet att passageraren har något att dölja är det inte fråga om något egentligt medgivande. Införandet av en rättslig skyldighet skulle av den anledningen fortfarande kunna förefalla omöjlig att undvika mot bakgrund av artikel 8 ECHR och artikel 7–8 i EU-stadgan.

Slutligen påpekar EDPS att kommissionens meddelande (p. 56, sista indragningen) kan förefalla förvirrande eftersom den antyder att bilder som analyseras av en mänsklig granskare inte skulle kunna ha någon koppling till den fotograferade personens identitet och därför skulle vara anonym till 100 %. I ett sådant fall anser EDPS att också om granskaren inte kan göra någon direkt koppling till individen, finns det fortfarande en indirekt möjlighet till identifiering, eftersom det finns en koppling mellan granskaren och andra företrädare som kommer att fatta beslut om den risk som den aktuella passageraren kan tänkas innebära. Det här gäller i synnerhet i en miljö där identitetshandlingar och personliga resehandlingar lätt finns till hands. Det finns således ingen fullständig anonymitet och konceptet borde inte framläggas som om det garanterade den sortens anonymitet. Den förblir emellertid mindre påträngande än en direkt granskning (och därigenom en direkt identifiering) och i den meningen bör den kunna föredras före direkt granskning.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

Av kommissionens meddelande framgår att säkerhetsskannrarna förväntas öka möjligheten att upptäcka föremål som inte är av metall och vätskor samt även bidra till att genomströmningen vid säkerhetskontrollerna håller

godtagbar hastighet (p. 47). Som Europeiska datatillsynsmannen uttalat finns behov av en helhetsbetonad syn beträffande nya åtgärder i syfte att upprätthålla lag och ordning och att bekämpa terrorismen.

Utskottet vill inledningsvis framhålla vikten av att en eventuell reglering av villkoren för användning av säkerhetsskannrar innehåller bindande regler som innebär högt ställda krav på skyddet för de grundläggande rättigheterna, såsom skydd för privatlivet och personuppgifter, förbud mot diskriminering på grund av bl.a. ras, hudfärg, religion osv. Sådana regler – oavsett om de innebär tekniska minimikrav eller byggs upp på annan grund – får inte ha till huvudsyfte att underlätta införande av ytterligare kontrollmoment, utan de bör ha till syfte att utgöra ett faktiskt skydd.

Om en helhetsbedömning ger vid handen att en enhetlig reglering bör ske av villkoren för användning av säkerhetsskannrar, anser utskottet att en lämplig utgångspunkt kunde vara att endast sådan teknik får användas som inte producerar kroppsbilder. För en sådan utgångspunkt talar särskilt att kritik har riktats mot möjligheten att visa en detaljerad bild av den mänskliga kroppen (även om bilden är suddig) och kanske medicinska besvär, såsom exempelvis proteser. Det är en rimlig utgångspunkt att endast teknik som inte producerar kroppsbilder får användas, då det enligt kommissionens meddelande är en teknisk möjlighet som står till buds redan i dag. Också det förhållande som Europeiska datatillsynsmannen pekat på, att det inte finns någon fullständig anonymitet när bilder analyseras av en mänsklig granskare, talar för att endast sådan teknik bör vara tillåten.

I sammanhanget vill utskottet framhålla att det av integritetsskäl kan finnas anledning att förorda en teknik som innebär minsta möjliga risk för skador, eftersom det kan finnas risk för att enskilda personer annars väljer en mer kränkande undersökningsmetod än säkerhetsskanner av rädsla för risk för skador.

Utskottet vill vidare framhålla att i den mån användning av säkerhetsskannrar innebär behandling av personuppgifter, bör användningen ha en sådan utformning som kommissionen pekar på (p. 56), så att bilder inte lagras (bevaras), kopieras, skrivs ut, tas fram eller skickas i väg och att ickeauktoriserad tillgång förhindras.

Vidare bör, som kommissionen också anför (p. 87), den resande allmänheten få tydlig och heltäckande information om alla aspekter som rör användningen av säkerhetsskannrar. Enligt utskottets mening är det av särskild vikt att resande informeras om rätten att i stället för säkerhetsskanner välja andra undersöknings- och kontrollmetoder, och vad dessa metoder innebär.

Utskottet instämmer slutligen i Europeiska datatillsynsmannens emotseende av en mer övergripande och djupgående analys av de särskilda behov och tänkbara lösningar som sammanhänger med säkerheten på flygplatser, som ska bedömas i ett integritets- och dataskyddsperspektiv. Utskottet ser

även fram emot en sådan konsekvensanalys med avseende på de mänskliga rättigheterna som Europaparlamentet har efterlyst i resolution nr (2008) 0521 från den 23 oktober 2008.

Stockholm den 9 november 2010

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Peter Hultqvist (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V) och Ann-Britt Åsebol (M).