

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 15.6.2010
COM(2010) 311 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО
СЪВЕТА**

относно използването на скенери за целите на сигурността на летищата в ЕС

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

относно използването на скенери за целите на сигурността на летищата в ЕС

(текст от значение за ЕИП)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Темата на настоящото съобщение е нарастващото и регламентирано на национално равнище използване на скенери за целите на сигурността на летищата в Европейския съюз. В следствие на различните стандарти, които важат за разпространените в момента в Европа скенери, възниква сериозен риск от нееднородност по отношение спазването на основните права на гражданите на ЕС, което накърнява техните права за свободно движение и подхранва загрижеността им относно здравните рискове, свързани с новите технологии за сигурност. Независимо че скенерите за целите на сигурността все още са рядкост по европейските летища, нуждата да се даде бърз отговор на тази загриженост и да се намери общо решение нараства.
2. В съобщението се проверяват аргументи в полза на тезата, че единствено общи европейски стандарти за сигурност в областта на въздухоплаването могат да предоставят рамка, която да гарантира хармонизиран подход към използването на скенери за целите на сигурността на летищата. В него се търси начинът, по който този хармонизиран подход трябва да включи стандартите на ЕС за основните права, както и общи изисквания за защита на здравето, за да стане възможно добавянето на тази технология към съществуващия списък на допустими технологии за проверка на хора на летищата.

2. ОБЩ КОНТЕКСТ

2.1. Контекст на сигурност на въздухоплаването

3. След атентата на 9/11 беше разработена обща европейска политика за сигурност на въздухоплаването. Преди 2001 г. сигурността на въздухоплаването беше отговорност на отделни държави. След споменатите събития беше разработена политика на Общността, а международното сътрудничество по въпросите на сигурността значително се засили. Сериозни инциденти в областта на сигурността предизвикаха дискусии и реакции на международно равнище.
4. Още през декември 2001 г. случаят с атентатора, който се опита да скрие взривни вещества в токовете на обувките си, накара някои държави да въведат специални мерки за по-добра проверка на обувки. Опитът да бъдат взривени няколко самолета над Атлантическия океан с помощта на течни взривни вещества през 2006 г. доведе до забраната на течности на борда на самолети в Европа и в някои други държави.

5. Опитът за терористично нападение със скрити взривни вещества по време на полет 253 на Northwest Airlines на 25 декември 2009 г. от Амстердам за Детройт напомни за границите на възможностите на използваните обикновено по летищата метални детектори по отношение на откриването на неметални опасни предмети, носени от пътници. Някои страни реагираха незабавно, като ускориха разработката и евентуалното внедряване на по-напреднали технологии, способни да откриват също неметални и течни взривни вещества. Допълнителни мерки за проверка на пътници за целите на сигурността бяха въведени за полетите от и до САЩ.
6. Тези инциденти подчертават факта, че сигурността на въздухоплаването днес е изправена пред нови видове заплахи, които не могат да получат адекватен отговор чрез традиционните технологии за сигурност, използвани на летищата. Поради това някои държави-членки на ЕС започнаха да изпитват и инсталират скенери за целите на сигурността на своите летища. В резултат в ЕС възникват различни правила.
7. От известно време в ЕС се анализират възможностите на скенерите за целите на сигурността и тяхното потенциално въздействие върху здравето и основните права. За да се сложи край на съществуващото състояние на раздробеност, при което държави-членки и летища решават едностранно дали и по какъв начин да инсталират скенери за целите на сигурността на летищата (вж. следващата глава), използването на скенери за целите на сигурността следва да се основава на общи стандарти, задаващи базови показатели на откриване и гарантиращи съвместимостта с европейските основни права и разпоредби за здравеопазване.
8. Настоящото съобщение има за цел да предостави фактическата основа за дискусията на въпросите, свързани с възможното въвеждане на скенери за целите на сигурността, като мярка за проверка на хора на летищата в ЕС.

2.2. Раздробеност в държавите-членки

9. Съгласно законодателството на ЕС държавите-членки могат да въведат използването на скенери за целите на сигурността на своите летища или i) като упражнят правото си да прилагат мерки за сигурност, които са по-строги от настоящите изисквания на ЕС, или ii) временно, като упражнят правото си да изпробват нови технически процеси или методи за максимален период от 30 месеца¹.
10. Експерименти с оборудване могат да се провеждат с цел оценка на нови технологии; формални експерименти със скенери за целите на сигурността като първичен метод за проверка на пътници са проведени във Финландия на летище Helsinki–Vantaa, в Обединеното кралство на летище London Heathrow (като в момента се провеждат такива на летището в Манчестър²), както и в

¹ Правно основание за експерименти: глава 12.8 „Методи за проверка, при които се използват нови технологии“ от Регламент (ЕС) № 185/2010 на Комисията (предишен член 4 от Регламент (ЕО) № 820/2008 на Комисията).

² Към 3 май.

Нидерландия на летище Amsterdam Schiphol. Неотдавна във Франция³ и Италия⁴ също започнаха изпитвания. Съгласно информацията на Комисията в други държави-членки не са инсталирани скенери за целите на сигурността.

11. В момента в Европа съществува раздробеност, тъй като, когато се използват скенери за целите на сигурността, те не се използват систематично и по единен начин от държавите-членки на техните летища. Освен това тяхното използване не е хармонизирано относно условията за експлоатация, тъй като те са регулирани на национално равнище. Поради това пътниците са подложени на излишни допълнителни проверки и не могат да се възползват от принципа за еднократна проверка за сигурност.

2.3. Опасения във връзка с използването на скенери за целите на сигурността на летищата на ЕС

12. Опасенията във връзка с използването на скенери за целите на сигурността, възникнали през последните години, са свързани основно с два въпроса — създаването на изображения на тялото и използването на рентгенови лъчи. До неотдавна всички скенери за целите на сигурността създаваха изображение на тялото на проверяваното лице, за да дадат възможност на проверяващо лице да установи липсата на предмети, забранени за внасяне на борда на самолети. Освен това част от технологиите, прилагани при скенери за целите на сигурността, използват ниски дози на лъчението — както за йонизиращо (рентгеново), така и за нейонизиращо — за целите на откриването. Особено използването на йонизиращо лъчение предизвиква въпроси относно здравните рискове.
13. Вече съществуват технологии, които нито създават изображения, нито излъчват лъчение, обаче посочените по-горе опасения доведоха до ожесточена дискусия относно съвместимостта на скенерите, използвани за целите на сигурността, с принципите и законодателството за основните права и общественото здравеопазване, които се прилагат в ЕС.
14. Цялото законодателство на ЕС, включително това за сигурността на въздухоплаването, трябва да е напълно съвместимо със стандартите в областта на основните права и здравеопазването, които са установени от правото на Европейския съюз и са под негова защита.
15. Основните права са под защитата на Хартата за основните права на Европейския съюз и на множество актове на вторичното законодателство на ЕС. В контекста на скенерите за целите на сигурността трябва да се отбележат особено човешкото достойнство (член 1), зачитането на личния и семейния живот (член 7), защита на личните данни (член 8), свободата на мисълта, съвестта и вероизповеданието (член 10), недискриминацията (член 21), правата

³ На 22 февруари 2010 г. Франция започна на доброволна основа да проверява пътници на полетите до САЩ. Използваната технология се основава на активни милиметрови вълни и е инсталирана на парижкото летище Charles De Gaulle, терминал 2Е.

⁴ Италия изпробва два вида скенери за целите на сигурността: с нискоенергийни рентгенови лъчи и с активни милиметрови вълни. Последните ще бъдат изпробвани на летищата в Рим и Милано за период от шест седмици.

на децата (член 24) и осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве при определянето и прилагането на всички политики и действия на Съюза (член 35).

16. Спазването на правата, гарантирани от Хартата и вторичното законодателство, по принцип не предотвратява приемането на мерки, ограничаващи тези права. Всяко ограничение обаче трябва да бъде въведено чрез закон и да не нарушава смисъла на тези права. То трябва да е оправдано, което означава, че трябва да е необходимо и целесъобразно за постигане на цели от общ обществен интерес (например сигурност на въздухоплаването), признати от Европейския съюз, и да е в съответствие с принципа за пропорционалност.
17. Що се отнася до опазване на здравето, и по-конкретно до използването на йонизиращи лъчения, европейското законодателство съгласно Договора за Евратом определя прагове за дози на облъчване (еднократни и годишни) и изисква разумно основание за подлагането на хора на облъчване, като и гарантирането с помощта на защитни мерки на възможно най-ниско ниво на облъчването.
18. Излагането на въздействието на лъчение, включително йонизиращо, е част от ежедневието на хората. Освен това ограниченото излагане на хора на лъчение не е забранено само по себе си, но държавите-членки трябва да осигурят съвместимост с правните принципи на ЕС за всяка категория случаи. Честото (например професионално) и немедицинско излагане на лъчение може да доведе до прилагането на по-строги правила.

2.4. Законодателство и основни принципи на сигурността на въздухоплаване

19. През 2002 г. беше прието европейско законодателство, установяващо общи стандарти за сигурност на въздухоплаването⁵. Първоначално то отразяваше почти буквално международните стандарти за сигурност на въздухоплаването, установени в приложение 17 на Чикагската конвенция⁶ и доразвити от Международната организация за гражданско въздухоплаване (ИКАО). След сравнително кратък период възникналата необходимост от по-подробно хармонизиране на европейските правила доведе до включването на множество законодателни актове за прилагане⁷. Беше завършена работата по основно преработена версия на европейската законодателна рамка, която замени изцяло съществуващите правила на 29 април 2010 г.
20. Основният принцип както на европейските, така и на международните правила е да не се допускат на борда на самолети обекти, представляващи заплаха, като оръжия, ножове, взривни вещества („забранените предмети“). Поради това

⁵ Регламент (ЕО) № 2320/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2002 г. относно създаване на общи правила за сигурността на гражданското въздухоплаване (ОВ L 355, 30.12.2002 г.)

⁶ Конвенция за международно гражданско въздухоплаване, подписана на 07.12.1944 г.

⁷ Най-важните актове по прилагане са Регламент (ЕО) № 622/2003 на Комисията от 4 април 2003 г. за определяне на мерки за прилагане на общи основни стандарти относно сигурността на въздухоплаването (ОВ L 89, 05.4.2003 г.), заменен от Регламент (ЕО) № 820/2008 на Комисията от 8 август 2008 г. за установяване на допълнителни мерки за прилагането на общите основни стандарти за сигурност във въздухоплаването (ОВ L 221, 19.8.2008 г.)

всеки пътник, всеки багаж и товар, тръгващи от летище в ЕС или идващи от трета държава с прехвърляне през летище в ЕС, трябва да бъдат проверени или контролирани по друг начин, за да се гарантира, че забранени предмети няма да бъдат внесени в зоните с ограничен достъп и/или на борда на самолети. Други елементи на законодателството за сигурността на въздухоплаването са: (1) правомощия (и задължения) за извършване на инспекции, предоставени на Комисията и на органите в държавите-членки, отговарящи за сигурността на въздухоплаването, с цел да се гарантира непрекъснато съответствие с правилата на летищата; (2) възможност за държавите-членки да установят по-стриктни мерки за сигурност в случай на повишен риск и (3) редовни координационни срещи по въпросите на сигурността на въздухоплаването между експерти от държавите-членки и представители на промишлеността няколко пъти в годината.

21. Тази обща регулаторна рамка позволява „сигурност чрез еднократна проверка“ в Европейския съюз, което се явява и най-същественят елемент на облекчаване както за промишлеността, така и за пътниците. Това означава, че не е необходимо пътници (или багаж, или товари), пристигащи от друго летище в ЕС, да бъдат проверявани отново при прекачване⁸. В концепцията „сигурност чрез еднократна проверка“ успешно бяха включени трети държави⁹ с еквивалентни равнища на сигурност на въздухоплаването. Подготвя се и допълнително разширяване.

2.5. Дългосрочни предизвикателства в областта на сигурността на въздухоплаването

22. Бъдещето на сигурността във въздухоплаването е предмет на текуща дискусия. В последните години тя повлия съществено върху начина на функциониране на летища и полети. Сигурността все пак не е единствената цел на операциите на летищата.
23. Европейските летища са част от границата на ЕС. В тази своя роля, освен че гарантират на сигурността на въздухоплаване, те изпълняват множество задачи от обществен интерес и предоставят услуги, свързани с имиграцията и митническото обслужване, като освен това подпомагат борбата с престъпността (контрабанда на наркотици, трафик на хора, фалшификати и т.н.). Методи и/или технологии за сигурност, прилагани в гражданското въздухоплаване, могат да бъдат използвани за различни цели¹⁰; най-често обаче различните цели изискват различни подходи към проверките и контрола. Всяка промяна в законите, всяка нова задача като тенденция добавя нови слоеве от мерки, като въздействието им се усеща от всеки пътуващ гражданин. Поради това е законен въпросът дали добавянето на нови слоеве за сигурност след

⁸ Мнозинството от държавите-членки прилага концепцията за „сигурност чрез еднократна проверка“.

⁹ Швейцария, Норвегия и Исландия.

¹⁰ Напр. проверки на паспорти могат да се използват във връзка с имиграционни въпроси, но също и за борба с криминални и други престъпления; напр. възпрепятстването на пътници да носят оръжие гарантира сигурността на въздухоплаването (както и сигурността и безопасността на борда по време на полети по принцип (не е ясна разликата между сигурност на въздухоплаването и сигурност и безопасност на борда по време на полети)).

всеки инцидент е ефективно средство за подобряване на сигурността на въздухоплаването.

24. В действителност добавянето на нови слоеве от методи и технологии след всеки инцидент се оказва все по-неефективно. Контролните пунктове са все по-претоварени с ново оборудване и изпълнението на новоразработени задачи по сигурността. Необходим е по-цялостен подход, сред чиито ключови елементи в бъдеще да бъдат обменът на разузнавателни данни и анализите на човешкия фактор, като например наблюдение на поведението.
25. Научноизследователската програма на Комисията в областта на сигурността подпомага разработването на нови технологии за сигурност във въздухоплаването и ще продължи да следи бъдещото развитие на скенерите за целите на сигурността.

3. КОНТЕКСТ НА ЕС

3.1. Правно основание за оборудването и методите за проверка в областта на сигурността на въздухоплаването

26. Съгласно правната рамка на ЕС за сигурност в областта на въздухоплаването¹¹ на държавите-членки и/или летищата се предоставя списък с методи и технологии за проверка и контрол, от които те трябва да изберат елементите, необходимите за ефективното и ефикасното изпълнение на техните задачи по сигурността на въздухоплаването.
27. Настоящото законодателство не позволявана летищата да заменят систематично признатите методи и технологии за проверка със скенери за целите на сигурността. Само въз основа на решение на Комисията, подкрепено от държавите-членки и Европейския парламент¹², може да бъде разрешено използването на скенери за целите на сигурността като един от методите, допуснати в областта на сигурността във въздухоплаването. Държавите-членки обаче имат правото да въведат в пробна експлоатация¹³ скенери за целите на сигурността на летищата или да ги използват като по-стриктна мярка от предвидените в законодателството на ЕС¹⁴.

¹¹ Законодателство на ЕС за сигурност на въздухоплаването, 29 април 2010 г.: (цялостно прилагане на) Регламент (ЕО) № 300/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2008 г. относно общите правила в областта на сигурността на гражданското въздухоплаване и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2320/2002 (ОВ L 97, 9.4.2008 г.); Регламент (ЕО) № 272/2009 на Комисията от 2 Април 2009 за допълване на общите основни стандарти за сигурност на гражданското въздухоплаване, предвидени в приложението към Регламент (ЕО) № 300/2008 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 97, 3.4.2009 г.); и т. нар. пакет от мерки за прилагане, съдържащ Регламент (ЕС) № 185/2010 на Комисията от 4 март 2010 г. (ОВ L 55, 5.3.2009 г.), и други законодателни актове по прилагането.

¹² Изменение на Регламент (ЕО) № 272/2009 на Комисията и съгласно процедурата на комитология.

¹³ Регламент (ЕО) № 185/2010 на Комисията: Финландия, Франция, Нидерландия, Италия и Обединеното кралство вече са въвели скенери за целите на сигурността в съответствие със съществуващото законодателство на ЕС.

¹⁴ Член 6 от Регламент (ЕО) № 300/2008 относно по-строги мерки.

3.2. Предложение на Комисията от 2008 г. и последващи действия

28. На 5 септември 2008 г., въз основа на положителното мнение на експертите на държавите-членки по сигурност на въздухоплаването¹⁵ Комисията предложи на Съвета и на Европейския парламент проект за регламент с основни изисквания за проверка, които да бъдат доразвити в законодателството за прилагане на по-късен етап. В този акт беше включен списък от методи и технологии за проверка, комбиниращи скенери за целите на сигурността като признато средство за проверка на индивиди.
29. На 23 октомври 2008 г. Европейският парламент прие резолюция за въздействието на мерките за сигурност на въздухоплаването и на скенерите за тялото върху човешките права, личния живот, човешкото достойнство и защитата на личните данни, в която се изисква по-задълбочена оценка на състоянието¹⁶. Комисията се съгласи да преразгледа тези въпроси и оттегли темата за скенерите за целите на сигурността от своето първоначално законодателно предложение. Законодателният проект се превърна в Регламент (ЕО) № 272/2009¹⁷ на Комисията, който се прилага от 29 април 2010 г., датата на влизане в сила на новия набор от правила за сигурност на въздухоплаването.
30. Съгласно резолюцията на Европейския парламент и с цел допълнителна оценка на състоянието Комисията организира среща със заинтересованите страни¹⁸ и започна публична консултация в навечерието на 2009 г. Около 60 заинтересовани страни предоставиха на Комисията информация и своите мнения относно технологията на скенерите за целите на сигурността и нейното евентуално приложение в областта на сигурността на въздухоплаването. Като цяло мненията за потенциала на скенерите за целите на сигурността бяха положителни, въпреки че бяха посочени някои сериозни опасения във връзка с основните права и здравните рискове на базата на достъпните тогава технологични решения.
31. През 2009 г. Европейският надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД), работната група¹⁹ по член 29 и Агенцията за основните права изразиха резервираност относно скенерите за целите на сигурността, създаващи изображения при проверката, тъй като се предполагаше, че това има съществено въздействие върху личната сфера и защитата на данните на

¹⁵ Комитет по сигурност на въздухоплаването, 9—10 юли 2008 г.

¹⁶ В резолюцията на ЕП (2008)0521 се изисква от Комисията: извърши оценка на въздействието върху основните права; да се консултира с Европейския надзорен орган по защита на данните, с работната група по член 29 и с Агенцията за основните права; да представи научна и медицинска оценка на възможното въздействие на такива технологии върху здравето на хората; да направи оценка на икономическото и търговското въздействие на предложената мярка и на отношението разходи-ползи.

¹⁷ Регламент (ЕО) № 272/2009 на Комисията от 2 април 2009 г. за допълване на общите основни стандарти за сигурност на гражданското въздухоплаване, предвидени в приложението към Регламент (ЕО) № 300/2008 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 91, 3.4.2009 г., стр. 7).

¹⁸ 1. Среща на работната група на 12 декември 2008 г.

¹⁹ Работна група за защита на физическите лица по отношение на обработката на лични данни, създадена по силата на член 29 от Директива 95/46/ЕО за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни.

пътниците. Според тяхното становище²⁰ скенери за целите на сигурността могат да бъдат счестени за подходящо средство, единствено ако е обоснована по подходящ начин необходимостта от тяхното използване в съответствие с изискванията за защита на данните, а правата на индивидите на летищата са гарантирани. През 2010 г. ЕНОЗД посочи, че „... предстои да се появят модели, които ще бъдат съвместими със законите на ЕС и горепосоченото становище, прието от ЕНОЗД и работната група по член 29“²¹.

4. СКЕНЕРИТЕ ЗА ЦЕЛИТЕ НА СИГУРНОСТТА КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА СИГУРНОСТТА

4.1. Какво представляват скенерите за целите на сигурността и каква може да бъде тяхната роля в областта на сигурността на въздухоплаването

32. Скенер за целите на сигурността е родово понятие и се използва за технология, способна да открива обекти, носени под облеклото. Множество различни форми на лъчение, различаващи се по дължината на вълната и излъчената енергия се използват за откриването на обекти, различаващи се от човешката кожа. В областта на сигурността на въздухоплаването скенерите биха могли да заменят проходните детектори на метал (които могат да откриват повечето оръжия и ножове) като средство за проверка на пътници, тъй като те са способни да откриват метални и неметални обекти, включително пластични и течни взривни вещества.

33. След като едно лице премине проверка със скенер за целите на сигурността по принцип не са необходими допълнителни проверки. Понастоящем неспособността на проходните детектори на метал да откриват неметални предмети изисква проверяващите да предприемат пълно ръчно претърсване на тялото, за да се постигнат резултати със сравнимо качество.

34. Следователно в областта на сигурността на въздухоплаването скенерите за целите на сигурността могат да заместят напълно проходните детектори на метал и в голяма степен пълното претърсване на тялото.

4.2. Технологии

35. Съществуват различни технологии за скенери за целите на сигурността. Съществуващите скенери, които са достъпни в търговската мрежа, използват основно една от следните технологии:

- (1) **Пасивни, с милиметрови вълни:** Системите с пасивни милиметрови вълни създават изображение на базата на естественото излъчване на тялото в милиметровия обхват или на отразеното от тялото естествено излъчване на околната среда. Самите системи не излъчват, а

²⁰ Вж. например писмото на председателя на работната група по член 29 до генералния директор по транспорта от 11.2.2009 г. и приложената консултация.

²¹ Отговор на ЕНОЗД на срещата на Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE) по актуалното развитие на политиката за борба с тероризма (скенери за тяло, „полет за Детройт“ ...), Европейски парламент, Брюксел, 27 януари 2010 г.

изображенията, които създават, са груби и размити; скритите обекти (особено по-големите), метални и неметални, се възпроизвеждат ясно.

- (2) **Активни, с милиметрови вълни:** Активните системи с милиметрови вълни облъчват тялото с радиовълни с малка дължина на вълната с честота между 30 и 300 GHz и възпроизвеждат изображение на базата на отразените радиовълни. Тези системи произвеждат изображения с висока разделителна способност както на метални, така и на неметални обекти и разкриват някои подробности на повърхността на тялото.
- (3) **Системи с обратно рентгеново разсейване:** Системите с обратно разсейване на рентгенови лъчи облъчват тялото с ниска доза рентгенови лъчи и измерват обратното разсейване за да формират двумерно изображение на тялото. Системите с обратно разсейване произвеждат изображения с висока разделителна способност както на метални, така и на неметални обекти. Изображението разкрива някои подробности на повърхността на тялото.
- (4) **Формиране на изображение с проникване на рентгенови лъчи:** Формирането на изображение с проникване на рентгенови лъчи използва рентгенови лъчи, проникващи през облеклото и тялото, за да създаде изображения (радиографии) по подобие на медицинските рентгенови технологии. Тя позволява откриването на погълнати или скрити в кухини на тялото метални и неметални обекти.

36. Тези четири технологии се използват и за други цели. От няколко години те се изпробват също на летища и се оценяват с цел използване в областта на сигурността на въздухоплаването. Понастоящем повечето технологии, които се използват или се предвижда да се използват в световен мащаб, се основават на активни уреди с милиметрови вълни и на обратно рентгеново разсейване. Конкретно, технологията с обратно рентгеново разсейване е най-разпространената и използвана технология в САЩ и Обединеното кралство. Активни системи с милиметрови вълни се изпитват на летище Schiphol в Нидерландия и бяха демонстрирани на летище Charles De Gaulle в Париж, Франция; те ще бъдат инсталирани и в САЩ през идните месеци в допълнение към оборудването с обратно рентгеново разсейване. Поради високите дози на рентгеново облъчване понастоящем за проверки по сигурността на въздухоплаването в Европа не се използват скенери с проникване на рентгенови лъчи, нито се предвижда да се използват в бъдеще.

37. Съществуват множество нововъзникващи технологии, които използват пасивно или активно нейонизиращо лъчение и които са или на етап разработка, или все още не са надлежно изпитани. Нито една от тях не е била оценена цялостно като система за проверка на сигурността във въздухоплаването. Принципните технологии в тази категория са:

- (5) Активно и пасивно формиране на изображение с вълни в субмилиметровия обхват,
- (6) Активно и пасивно формиране на изображение с вълни в терахерцовия обхват,

- (7) Топлинно формиране на изображение,
- (8) Акустично формиране на изображение.

38. Всички тези технологии, както и други допълващи технологии, като например молекулярен анализ за откриване на взривни вещества и наркотици, могат да предложат в бъдеще предимства по отношение на техническите и работните показатели, но все още не са достигнали пазарна зрялост. Дали те предлагат потенциални предимства и какъв е техният обхват ще трябва да бъде установено в рамките на допълнителен анализ и подробна проверка с помощта на лабораторни изпитвания на показателите и пробна експлоатация на летища. За отбелязване е, че технологии, използващи инфрачервено лъчение, посочени под номера (6) (за активно формиране на изображения), (7) и (8) трябва да са съгласувани напълно с Директива 2006/25/ЕО²². Ефективността на инфрачервените технологии се изпитва понастоящем в лаборатории в САЩ.

4.3. Резултати от пробна експлоатация и други видове използване на скенери за целите на сигурността на летища в ЕС

39. Някои от държавите-членки, регистрирали се за пробна експлоатация, докладваха²³ на Комисията, че скенерите за целите на сигурността са валидна алтернатива на съществуващите методи за проверка по отношение на ефективността на откриване на предмети от различни материали и подобряване на пропускателната способност за пътническия поток, принципната приемливост за пътниците и удобството за персонала. Експлоатационните протоколи, прилагани съгласно изискванията на националните разрешения за пробна експлоатация, показват положителни резултати от тези опити по отношение на здравето, безопасността и личната сфера.

4.4. Международен контекст

40. Понастоящем скенери за целите на сигурността се инсталират на летищата в целия свят. В САЩ понастоящем се инсталират като вторично средство за проверка около 200 скенера за целите на сигурността на 41 летища. През 2010 и 2011 г. ще бъдат инсталирани допълнителни скенери. Съгласно плановете в САЩ до 2014 г. трябва да са закупени и инсталирани 1800 скенера за целите на сигурността, като целта е те да се въвеждат в експлоатация по-скоро като първично, отколкото като вторично средство за проверка или само като средство за предупредителна сигнализация.

41. До момента Канада инсталира 15 системи. За 2011 г. се планира да бъдат инсталирани общо 44 скенера за целите на сигурността. Русия използва скенери за целите на сигурността на летищата от 2008 г. и ще продължи да разширява инсталираната база в бъдеще. През февруари 2010 г. австралийското

²² Директива 2006/25/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 5 април 2006 г. относно минималните изисквания за здраве и безопасност, свързани с експозицията на работниците на рискове, дължащи се на физически агенти (изкуствени оптични лъчения) (деветнадесета специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕИО) (ОВ L 114, 24.4.2006 г., стр. 38).

²³ Белгия, Нидерландия и Обединеното кралство.

правителство обяви намерението си да въведе на летищата скенери за целите на сигурността през следващата година.

42. Други страни разглеждат възможността за въвеждане на скенери за целите на сигурността: например Япония възнамерява да инсталира активни и пасивни системи с милиметрови вълни. Освен това се очаква скенери за целите на сигурността да бъдат инсталирани също в Нигерия, Индия, Южна Африка и Кения. Други държави, интересувани си от тази технология са Китай (включително Хонконг) и Южна Корея.

5. ОСНОВНИ ВЪПРОСИ

5.1. Ефективност на откриване и експлоатационни съображения

43. Ефективността на откриване е способността на един скенер за целите на сигурността да открие чрез онагледяване забранени скрити обекти по тялото или в облеклото на проверяваното лице.
44. Множество организации изготвиха методики за изпитване на скенери за целите на сигурността като Общите методики за изпитване (Common Testing Methodologies (CTM), разработени и прилагани от Европейската конференция за гражданска авиация (ECAC) (от ноември 2008 г.). Администрацията за сигурност на транспорта (TSA) към Министерството на вътрешната сигурност (Department of Homeland Security) на САЩ и Канадската служба за сигурност на въздушните превози (CATSA) също разработиха и прилагат концепции за изпитване с цел оценка на експлоатационната ефективност и на ефективността на откриване.
45. Цялостните изпитвания, провеждани в лаборатории и като част от пробни експлоатации на летища в някои страни, показват надеждна ефективност и по-специално увеличена вероятност за откриване на неметални предмети и течности в сравнение със проходните детектори на метал. Въпреки че е под въпрос дали скенери за целите на сигурността биха успели да предотвратят инцидента в Детройт на 25 декември 2009 г., е ясно, че с помощта на съвременната технология скенерите за целите на сигурността щяха да предоставят максимални възможности за откриване на заплахите и ще ни предоставят в бъдеще много по-добра възможност за предотвратяване.
46. Тази повишена ефективност на откриване може да бъде постигната също и чрез пълно ръчно претърсване. Ръчното претърсване обаче се възприема като посегателство върху личната неприкосновеност и поради това не се харесва нито на пътници, нито на проверяващи. Неговото качество може да варира също и поради големия брой пътници, които трябва да бъдат проверявани, особено на големи летища и при настоящите условия. Това може да доведе до пропуски в сигурността.
47. Освен да увеличат ефективността на откриване на неметални предмети и течности, се очаква скенерите за целите на сигурността да допринесат и за запазването на приемлива скорост на преминаване (пропускателна способност) през пунктовете за проверка. Опитите и изпитванията на летища водят до извода, че скенерите за целите на сигурността позволяват стриктна проверка на

голям брой пътници за кратък период от време, като същевременно предоставят надеждност по отношение на ефективността на откриване. Въпреки че проверката със скенер изисква от лицето да стои неподвижно във или до системата, изпитванията показват, че са необходими само около 20 секунди, за да се създадат и интерпретират данните за един пътник. Възможно е бъдещите технологии да увеличат допълнително скоростта и ефикасността на скенерите за целите на сигурността чрез отпадането на необходимостта от събличане на якета, събуване на обувки и т.н.

48. Що се отнася до въпроса дали използването на скенери за целите на сигурността следва да бъде задължително, то трябва да се вземе предвид, че съгласно съществуващите правила и по отношение на методите на проверка, признати понастоящем (ръчно претърсване, преминаване през детектори на метал и т.н.), пътниците нямат възможност да отхвърлят метод или процедура на проверка, избрани от летището и/или отговорния проверяващ. За да не бъде застрашено високото ниво на сигурност във въздухоплаването, трябва да се отдели специално внимание на непредсказуемостта на процесите за сигурност на летищата. Поради това, отделни лица следва да могат да влияят на тези процеси единствено във връзка с основните права и по здравни причини, когато алтернативни методи биха могли да гарантират сигурността по равностоен начин.
49. Освен това, при определени обстоятелства много летища няма да разполагат с необходимия капацитет и персонал, за да предложат редовна алтернатива на скенерите за целите на сигурността.

5.2. Защита на основните права (човешко достойнство и лични данни)

5.2.1. Защита на човешкото достойнство

50. Способността на някои технологии за проверка да изобразяват подробности от човешкото тяло (макар и неясни), медицински обстоятелства (като протези и пелени) се разглежда критично в перспективата на уважението на човешкото достойнство и личния живот. Някои лица може да изпитат също затруднение да съвместят религиозните си убеждения с процедури, предвиждащи оглед на изображение на тяхното тяло от проверяващо лице. Освен това правата на детето и полагащите се на децата закрила и грижа, както и изискването на Хартата за основните права да се осигури високо ниво на опазване на човешкото здраве във всички европейски политики и дейности, изискват внимателен анализ на съответните аспекти във връзка с децата. Освен това по отношение на правото на равнопоставеност и на защитата от дискриминация стандартите на експлоатация трябва да гарантират, че лицата, от които се изисква да преминат проверка за сигурност, не са избрани на базата на критерии като пол, раса, цвят на кожата, етнически или социален произход, религия или вяра.

5.2.2. Защита на данните

51. Получаването и обработването на изображения на идентифицирани или анонимни лица от скенери за целите на сигурността с цел да се даде възможност на проверяващо лице да направи оценка за целите на сигурността

попада под регулацията на законодателството на ЕС за защита на данните. Критериите, спрямо които трябва да бъде оценено сканирането са i) дали предложената мярка е подходяща за постигане на целта (откриване на неметални предмети и по този начин постигане на по-високо ниво на сигурност), ii) дали тя не надхвърля границите на необходимото за постигане на тази цел и iii) дали не съществуват по-малко нахвърлящи личната неприкосновеност мерки.

52. Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 година за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни изисква лицата, за които се получават изображения, какъвто е случаят при технологии на някои от скенерите за целите на сигурността, да бъдат предварително информирани за факта, че ще бъдат подложени на такава процедура, както и за възможната употреба на изображението. По правило лични данни, например изображения, следва да се събират, обработват и използват в съответствие с приложимите принципи за защита на данните. Изображенията следва да се използват единствено за целите на сигурността на въздухоплаването. По принцип съхраняването и повторното използване на изображения, създадени от скенери за целите на сигурността, следва да не бъде възможно, след като проверката е показала, че лицето не носи предмети, представляващи опасност. Изображение може да бъде запазено единствено като доказателство, в случай че даден индивид носи такъв забранен предмет, докато пътникът премине успешно и окончателно проверката или му бъде отказан достъп до зоната с ограничен достъп и евентуално до самолета.

5.2.3. *Възможни пътища за защитата на човешкото достойнство, защитата на данни и други въпроси относно основните права*

53. Съществуващите технически възможности позволяват да се представят неясно лицето и/или части от тялото, които не са необходими за по-нататъшен анализ за наличие на забранени предмети. Технически е възможно също вместо истински изображения на тялото да се създават само символични, които не разкриват действителни части от тялото на проверяваното лице, а само определят зоните за последващо търсене.

54. Що се отнася до действителната експлоатация на скенери за целите на сигурността, протоколите²⁴, разработени за опити, изпитвания и инсталиране на скенери за целите на сигурността, посочват възможни решения на въпросите относно основните права, като например следните:

- Служителят, анализиращ изображението („наблюдаващият“), работи от разстояние без възможност да вижда лицето, чието изображение се анализира.

²⁴

Министерството на транспорта на Обединеното кралство създаде по повод на първоначалното инсталиране на скенери за целите на сигурността на летище Heathrow в Лондон и на летището в Манчестър един временен правилник за работа, засягащ личното неприкосновеност, защитата на данните, здравето и безопасността, който може да бъде намерен на следния интернет адрес:

<http://www.dft.gov.uk/pgr/security/aviation/airport/bodyscanners/codeofpractice/>

- Чрез използването на дистанционно наблюдаване съвместно с екипировка без устройство за запаметяване, наблюдаващият няма възможност да свърже анализираният изобразен с реално лице.
 - Подробното разглеждане на изображения може да бъде предприето от лице от същия пол.
 - Подходящи методи за автоматична комуникация трябва да гарантират, че обменът на информация между наблюдаващия и проверяващия на контролния пункт е ограничен до информацията, необходима за удовлетворително претърсване на лицето.
 - по-обстойно ръчно претърсване трябва да се провежда в кабинни или в специални отделни помещения.
55. Ако бъде решено скенерите за целите на сигурността да се използват на доброволна основа, опасенията по отношение на основните права биха намалели значително. Когато обаче се разглежда този вариант, трябва да е ясно, че пътници, отказващи проверка със скенери за целите на сигурността, трябва да се подложат на алтернативен метод на проверка с подобна ефективност, например на пълно ръчно претърсване на тялото, за да се запази високото ниво на безопасност във въздухоплаването.
56. Освен това, прилагането на съобразено с необходимостта от конструктивно вградена защита на личната неприкосновеност и на технологии за подобряване на защитата на личния живот (PETs) по отношение на апаратната част и програмното осигуряване на скенерите за целите на сигурността може да доведе до създаването на информационни и комуникационни системи и услуги, намаляващи събирането и обработването на лични данни²⁵. Такива системи биха гарантирали например, че:
- изображенията не се запаметяват (запазват), копират, отпечатват, извличат или изпращат до други точки и че е предотвратен непозволен достъп²⁶,
 - изображенията, анализирани от служители, не се свързват с личността на проверяваното лице и са 100 % анонимни.
57. Очаква се автоматизирането на процеса на разпознаване на изображенията, известно най-общо под името „автоматично разпознаване на заплахи“ (ATR), да предложи една допълнителна възможност за удовлетворяване на изискванията относно защитата на данни и евентуално за избягване на

²⁵ Съобщение на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно насърчаване на защитата на личните данни чрез технологиите за подобряване на защитата на личния живот (PETs), COM/2007/0228.

²⁶ Освен това, проведените опити показват, че няма нужда изображения на проверявани лица да бъдат съхранявани, след като лицето успешно е преминало проверката. Проверяващият наблюдава изображението само докато пътникът е в съоръжението и не е необходимо изображенията да бъдат записвани или запаметявани за бъдещо използване, например като съдебно доказателство, тъй като обвинение срещу лице може да бъде повдигнато в резултат на действителното откриване на забранен предмет у лицето, а не в резултат на откриването на негово изображение на екрана.

участието на хора в анализа. Автоматичното разпознаване на заплахи може да се използва както в помощ на наблюдаващото лице при интерпретиране на изображенията, така и за самостоятелно интерпретиране. Технологиите, позволяващи изцяло автоматизирано разпознаване на заплахи, преминаха лабораторни изпитвания и са готови за изпитване на летища на държавите-членки.

58. Работата на ATR се основава на специално програмно осигуряване, разработено за разпознаване на опасни и забранени обекти. Системите за ATR се различават по архитектура, сложност и ефективност. Някои форми на автоматичното разпознаване на заплахи, предназначени за подпомагане на проверяващи лица, показват на проверяващия само част от изображението. Други видове показват цялото изображение и маркират области, където могат да съществуват скрити заплахи. Бъдещото развитие на автоматичното разпознаване на заплахи може да означава, че няма да е необходимо проверяващо лице, като само резултатът от проверката (тревога и указване на местоположението на обекта върху тялото / липса на тревога) ще се представя на отговарящото за сигурността лице, което ще проверява сигнала за тревога (например чрез ръчно претърсване). Системи за автоматичното разпознаване на заплахи могат да се инсталират, като се актуализира съществуващото понастоящем оборудване с нови софтуерни компоненти.
59. Независимо от избраните технологии или защитни мерки условията за експлоатация на скенерите за целите на сигурността ще трябва да бъдат определени в обвързващи правила. Разрешенията на държавите-членки за отделни инсталации на летищата следва да са основани на задълбочена оценка на възможното въздействие върху основните права и на наличните защитни мерки. Освен това, следва също да се осигури пълна и ясна информация за обществеността по всички аспекти на използването на скенери в областта на сигурността на въздухоплаването.

5.3. Здравеопазване

60. В зависимост от използваната технология трябва да се разгледат различни въпроси на опазването на здравето. Посочените технологии подлежат на регулиране от различни законодателства и трябва да са съобразени с различни пределени дози. Проведени са европейски и международни изследвания²⁷ по

²⁷

На европейско равнище виж: Съобщение от 15.2.2010 г., Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail relative au "scanner corporel à ondes "millimétriques" ProVision 100"; Институт за ядрена защита и безопасност на Франция (IRSN), Evaluation du risque sanitaire des scanners corporels à rayons X « backscatter », rapport DRPH 2010-03 и Recommandations 2007 de la Commission Internationale de Protection Radiologique, ICPR 103; Агенция по здравеопазване, Център по облъчвания, Опасности от химическо и екологично естество (НРА), Обединено кралство, Сравнителна оценка на дозите йонизиращи лъчения, получени при използване на скенери с обратно рентгеново разсейване от тип rapiscan secure 1000 (Assessment of comparative ionising radiation doses from the use of rapiscan secure 1000 X-ray backscatter body scanner), Обединено кралство, януари 2010 г. (адрес за достъп: www.dft.gov.uk). Относно международни изследвания виж: Американски междунституционален управителен комитет по лъчеви стандарти (ISCORS), Ръководство за проверки за сигурност на хора с помощта на йонизиращо лъчение, технически доклад 2008-1; Забележка 16 на Националния съвет за радиационна защита и измерване (NCRP) — Проверка на хора за целите на сигурността със сканиращи системи, използващи йонизиращо лъчение (2003 г.) и Международна комисия за защита от нейонизиращи

въпросите на безопасността на скенерите за целите на сигурността или на технологията, която те използват, в това число относно излагането на проверяваните лица, на операторите и на други, работещи в близост до системите лица, на въздействието на радиовълни и йонизиращо лъчение. Някои изследвания проучват въздействието на тези технологии върху хората в по-общ план. Настоящият доклад се насочва основно към изследвания, занимаващи се с въздействията при използването на скенерите за целите на сигурността във въздухоплаването.

5.3.1. Пасивни системи за формиране на изображение с милиметрови вълни

61. При тази технология липсва всякакво излъчване на лъчение. Тя измерва естественото (топлинно) излъчване на тялото, както и топлинното излъчване на околната среда, отразено от тялото. За този вид скенери за целите на сигурността не е определена доза лъчение. Разгледаните изследвания не възбуждат опасения за здравето при използването на пасивната технология с милиметрови вълни.

5.3.2. Активни системи за формиране на изображение с милиметрови вълни

62. Тази технология с милиметрови вълни използва нейонизиращо лъчение, като в системите понастоящем намира приложение излъчване в милиметровия обхват с честота около 30 GHz. В електромагнитния спектър милиметровите вълни се намират между микровълните и инфрачервените вълни, като лъчението е с по-ниска честота, по-голяма дължина на вълната и по-ниска енергия от рентгеновото излъчване.
63. Нейонизиращото лъчение като цяло се смята за безвредно в сравнение с йонизиращото, каквото е например рентгеновото. Изследванията и дългосрочният опит в областта на технологията с милиметрови вълни (например с мобилните телефони и микровълновите фурни) показват, че няма доказателства за въздействие върху здравето на хора, изложени на нейонизиращо лъчение под границите, определени в настоящото законодателство. Излагането на електромагнитно лъчение над определени гранични стойности обаче може да доведе до увреждания в зависимост от честотата на лъчението (като например отделянето на топлина в тъканите на тялото).

лъчения (ICNIRP), Ръководство за ограничаване на излагането на променливи във времето електрически, магнитни и електромагнитни полета, 1998 г.; Доклад от 2010 г. на междуинституционалния комитет за сигурността на скенерите по отношение на излъчването.

Препратки към други изследвания могат да бъдат намерени в техническия доклад за „Скенери за проверка на хора за целите на сигурността на въздухоплаването“, Мрежа за откриване на взривни вещества (Network for Detection of Explosives (NDE), 22.3.2010 г.

64. Европейското законодателство²⁸ определя основни ограничения за плътността на мощността на електромагнитни полета, генерирани например от електронно оборудване, с цел да се предотвратят увреждания вследствие на местно загряване на кожата. При използване на честоти между 2 и 300 GHz от скенерите за целите на сигурността, работещи с милиметрови вълни, максималната препоръчана плътност на мощността е 50 W/m² за изложените на облъчване работници и 10 W/m² за останалите лица.
65. Според една нова оценка на въздействието на предлаганите на пазара скенери за целите на сигурността, работещи в милиметровия обхват 24—30 GHz, проведена от Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail (AFSSET)²⁹, измерените плътности на мощността върху повърхностите са много по-ниски³⁰ от горепосочените гранични стойности (50 W/m² за изложените на облъчване работници и 10 W/m² за останалите лица). Поради това в изследването на AFSSET се констатира, че въз основа на съвременното познание за въздействието на милиметровите вълни върху здравето това оборудване не води до рискове за здравето в посочения честотен обхват. В изследването също се предполага, че нивата на облъчване, произтичащи от естествени и ежедневни дейности (напр. мобилни телефони³¹ и микровълнови фурни³²), са много близки до нивата на излъчване на скенерите за целите на сигурността в милиметровия обхват или дори ги надвишават.

5.3.3. Системи с обратно рентгеново разсейване (backscatter)

66. Използването на рентгеново оборудване е предмет на разпоредбите на законодателството за защита от лъчения на Евратом³³ и по-конкретно на тези за немедицинско използване на йонизиращо лъчение. Съгласно тази рамка максималното излагане на йонизиращо лъчение не бива да надвишава 20 mSv³⁴ на година за изложените на облъчване работници и 1 mSv на година за всички останали. Национални разрешителни за използване на оборудване с

²⁸ Препоръка на Съвета от 12 юли 1999 г. за ограничаване излагането на населението на електромагнитни полета (0 Hz до 300 GHz) (ОВ L 199, 30.7.1999 г.) Директива 2004/40/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно минималните изисквания за здраве и безопасност, свързани с експозицията на работниците на рискове, дължащи се на физически агенти (електромагнитни полета) (осемнадесета специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 на Директива 89/391/ЕИО) (ОВ L 184, 24.5.2004 г.)

²⁹ Съобщение от 15.2.2010 г., Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail relative au "scanner corporel à ondes "millimétriques" ProVision 100". Нивото на електромагнитно излъчване, предизвикано от анализираното оборудване в обхвата на милиметровите вълни, беше също много по-ниско от границите, определени с националното законодателство (Декрет 2002-775 от 3 март 2002 г. за граничните стойности при излагане на въздействието на електромагнитно излъчване, предизвикано от оборудване за далекосъобщения и радиоелектрически съоръжения).

³⁰ между 60 и 640 $\mu\text{W}/\text{m}^2$ ($1\mu\text{W}=1\text{микроват}=0,000001\text{W}$).

³¹ Използваните радиовълни са еквивалентни на 0,01 % от разрешената доза за мобилни телефони.

³² В Центъра за професионално здраве и безопасност са измерени стойности за електромагнитното излъчване от 2 W/m² (ват на квадратен метър), което се равнява на нивото на изпусканата навън енергия при домашни микровълнови фурни. Тази стойност е значително по-ниска от официалната граница от 10 W/m² (50 W/m²).

³³ Директива 96/29/ЕВРАТОМ на Съвета от 13 май 1996 година относно постановяване на основните норми на безопасност за защита на здравето на работниците и населението срещу опасностите, произтичащи от йонизиращото лъчение (ОВ L 159, 29.6.1996 г., стр. 1).

³⁴ Милисиверт ($1\text{ mSv} = 10^{-3}\text{ Sv}$) и микросиверт ($1\mu\text{Sv} = 10^{-6}\text{ Sv}$).

йонизиращо лъчение се издават въз основа на оценка на потенциалните дози на облъчване и на честотата на облъчване с цел да се определи възможният кумулативен ефект за йонизиращото лъчение. При полети с високо излагане така например екипажите на самолети получават дози от над 1 mSv на година и поради това са под специалната защита на европейското законодателство.

67. Тези рискове, свързани с йонизиращото рентгеново лъчение, бяха задълбочено проучени от европейски и международни организации. Скенерите за целите на сигурността, използващи рентгенови лъчи, наистина подлагат индивидите на облъчване, но дозите са ниски. Независимо от това, използването на рентгенова технология следва да се предхожда от оценка на пропорционалността и обосноваността на предложените мерки. Сканирането на едно лице с обратно рентгеново разсейване води обикновено до доза на облъчване между 0,02³⁵ и 0,1³⁶ μ Sv за лицето. Тъй като дозите на облъчване са с натрупване, общата доза, получена от един индивид, зависи от броя на сканиранията. Ще са необходими около четиридесет сканирания на ден, за да се достигне границата (без да се отчита евентуално бъдещо облъчване).
68. Що се отнася до операторите на скенери за целите на сигурността или лица, работещи в близост до оборудването, беше установено³⁷, че те могат да получават дози до 0,01 μ Sv на операция (т.е. на проверявано лице) без да се нуждаят от специална защита. Въз основа на допускане за 500 сканирания на ден получената от един оператор доза варира между 300 μ Sv и 1000 μ Sv на година. Общи проучвания показват, че облъчването при технологията с обратно рентгеново разсейване се определя на няколко процента (2 %) от дозата, която получават пътниците вследствие на естественото йонизиращо лъчение. Това съответства на дозата лъчение, получавана при няколкоминутен полет на далечно разстояние вследствие на космическото лъчение.

5.3.4. *Формиране на изображения с проникване на рентгенови лъчи*

69. По принцип дозата на лъчението, получавана от индивидите при системи с технология с проникване, е много по-висока от дозата, получавана при технология с обратно рентгеново разсейване, и поради това тази технология не се прилага за систематични проверки в областта на сигурността на

³⁵ Агенцията по здравеопазване на Обединеното кралство (НРА) извърши оценка на дозите йонизиращо лъчение на предлаганите в търговията скенери, използващи технология с обратно рентгеново разсейване, в сравнение с естествени и други източници на йонизиращо лъчение. Докладът показва, че дозата на облъчване при сканиране (0,02 μ Sv) е само малка част от средната доза, получавана от един индивид вследствие на облъчване от естествени и други източници. Сравнителна оценка на дозите йонизиращо лъчение, получени при използване на скенери с обратно рентгеново разсейване от тип rapiscan secure 1000 (Assessment of comparative ionising radiation doses from the use of rapiscan secure 1000 X-ray backscatter body scanner), Агенция по здравеопазване, Център по облъчвания, Опасности от химическо и екологично естество (НРА), Обединено кралство, януари 2010 г. Адрес за достъп: www.dft.gov.uk

³⁶ Институтът за ядрена защита и безопасност на Франция извърши неотдавна оценка на рисковете за здравето при скенери с обратно рентгеново разсейване, която установи, че един пътник получава при проверка (2 сканирания) доза от 0,1 μ Sv. IRSN, Evaluation du risque sanitaire des scanners corporels à rayons X « backscatter », rapport DRPH 2010-03.

³⁷ IRSN, Evaluation du risque sanitaire des scanners corporels à rayons X « backscatter », rapport DRPH 2010-03.

въздухоплаването. Нейното използване се ограничава до операции на полицейски части в случаи на основателно подозрение.

70. Дозата, излъчена от оборудването за формиране на изображение с проникване, определено надвишава дозата, излъчена от скенери за целите на сигурността с обратно рентгеново разсейване, като обичайно е около 0,1—5 μSv на сканиране и зависи от използваната система и желаната разделителна способност. Получената при използване на скенери с по-висока разделителна способност доза (2—5 $\mu\text{Sv}/\text{scan}$) може да доведе до надхвърляне на някои от препоръчаните годишни гранични стойности. Поради тези характеристики на системите, използващи технология с проникване, и поради наличието на алтернативи с нейонизиращо или слабо йонизиращо лъчение тази технология не се прилага в областта на сигурността на въздухоплаването в Европа.

5.3.5. *Възможни решения на проблемите във връзка с рентгеновите скенери за целите на сигурността*

71. Макар че дозите, излъчвани от рентгеновите скенери за целите на сигурността при сканиране, са доста ниски, е очевидно, че всяко облъчване, дори и слабо, може да има въздействие върху здравето в дългосрочен план. Поради това е необходимо, дори при дози на облъчване под определените от европейското законодателство гранични стойности, всяко решение за излагане на облъчване с йонизиращо лъчение да бъде оправдано на базата на ползата за икономиката или обществото, надвишаваща потенциалните вреди от облъчването. В допълнение мерките за защита от облъчване трябва да гарантират, че облъчването е минималното разумно постижимо (съгласно принципа ALARA — as low as reasonably achievable) за работещите с него, за останалите участници в процеса и за населението като цяло. Поради това, при евентуално въвеждане на йонизираща технология трябва да се направи равностойна на предимствата вследствие на подобрената ефикасност по отношение на сигурността и недостатъците, свързани с въздействието върху човешкото здраве, като въвеждането трябва да е оправдано от едно съществено подобряване на нивото на сигурност. Възможно е да се наложат и специални съображения, когато става въпрос за пътници, особено чувствителни към йонизиращо лъчение, основно бременни жени и деца.

72. Съгласно законодателството на Евратом (Директива 96/29/Евратом) държавите-членки носят отговорността да извършат задълбочена оценка на риска и да решат дали една дейност, излагаща хора на облъчване, може да бъде счетена за оправдана или не. Например оценката на радиационното въздействие на използващи йонизиращо лъчение скенери за целите на сигурността зависи от различни фактори като:

- дали се сканират систематично всички пътници или на сканиране се подлагат само някои от тях, избрани произволно или въз основа на специфични критерии;
- дали е разрешено по здравословни причини чувствителните групи да бъдат обработвани различно.

73. Държавите-членки следва да дават оценка на всяка отделна инсталация на летищата въз основа на задълбочена оценка на възможното въздействие върху здравето и на наличните защитни мерки. Въз основа на такава оценка държавите-членки могат да решат също да наложат изисквания, по-строги от тези на законодателството на ЕС.
74. Съвместимостта на всички технологии с изискванията на здравеопазването зависи от правилното инсталиране и използване на оборудването. Националните регулаторни органи ще трябва да следят внимателно за това.
75. Трябва да се отбележи, че някои държави-членки³⁸ понастоящем изключват чрез националното си законодателство излагането на хора на йонизиращо облъчване освен за медицински цели.

5.4. Разходи

76. Съществуват обстоятелства, които затрудняват извършването на обща оценка на разходите за инсталиране на скенери за целите на сигурността. Все още липсва обща информация относно основните разходи за инвестиции в оборудване и за експлоатация, тъй като настоящото европейско законодателство не позволява широкото разгръщане на тази технология. Разходите през целия жизнен цикъл на оборудването и възможните икономии в рамките на политиката за сигурност трябва да бъдат оценени, ако (и когато) намерят широко приложение в областта на сигурността на въздухоплаването. Освен това пазарът за скенери за целите на сигурността е един нововъзникващ пазар и много малка част от покупките са направени въз основа на изцяло търговски съображения. Също така, летищата разполагат с възможността да избират своите методи за сигурност, което прави общите разходи тясно зависими от процедурите за сигурност, които ще разработят и приложат отделните летища.
77. Въз основа на информации на производителите и въз основа на неотдавнашни покупки в ЕС и извън него продажната цена на базова конфигурация скенер за целите на сигурността варира между 100 000 и 200 000 EUR за единица³⁹. Това е цената на първоначалната инвестиция и не включва разходите за допълнително програмно осигуряване, което може да се окаже необходимо с оглед например на изискванията относно личната неприкосновеност и защитата на данните, нито разходите за компоненти, позволяващи например експлоатацията на скенерите за целите на сигурността в автоматичен режим. Разходите за допълнително оборудване могат да бъдат оценени на около 20 000 EUR.
78. Очаква се разходите да намалят в бъдеще вследствие на по-големите произведени серии. Амортизацията на оборудване за сигурност във въздухоплаването обикновено се изчислява за период от 5 до 10 години.

³⁸ Като например Германия, Италия, Франция и Чешката република.

³⁹ Непотвърдени цифри от САЩ посочват цена около 150 000 EUR за единица, в която не са включени обучение, инсталиране и поддръжка.

79. Разходите за поддръжка и други услуги след продажбата трябва също да се вземат предвид, но те зависят от конкретните договорни условия.
80. В допълнение към гореизброеното трябва да се предвидят разходи за обучение и други разходи по инсталирането: по-добре обучените персонал и създаването или преустройството на допълнителни площи или на такива с ограничен достъп в района на контролния пункт ще предизвикат разходи в краткосрочен план. Летищата ще трябва обаче да пренасочват добре обучен персонал, за да проверяват по-стриктно лицата, представляващи съществена потенциална заплаха, например пътници, криещи забранени предмети и предизвикали по този начин сигнал за тревога.
81. Оценките, извършени в САЩ, показват, че настоящите процедури за експлоатация на скенери за целите на сигурността, прилагани с цел гарантиране на неприкосновеност на личния живот на пътниците, могат да повишат преките текущи разходи поради необходимостта наблюдаващите да работят от разстояние⁴⁰. Развитието в посока автоматично разпознаване на опасностите има потенциала да доведе до по-висока пропускателна способност и по-големи икономии в сравнение с настоящите процедури, които се основават на пълно ръчно претърсване⁴¹. Беше оценено⁴², че автоматичното разпознаване на опасностите намалява времето за обработка с 50 %, като по този начин увеличава пропускателната способност, намалява експлоатационните разходи (персоналът е намален с 1/3) и разходите за обучение (времето за обучение намалява с над 90 %).
82. Инсталирането на скенери за целите на сигурността би позволило особено на големите летища да повишат своята гъвкавост и потенциал за укрепване на сигурността на въздухоплаването, тъй като те биха се възползвали от икономии от мащаба и инсталирането би протекло по-гладко в тяхната съществуваща инфраструктура.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

83. Общите стандарти на ЕС за скенери за целите на сигурността могат да гарантират еднакво ниво на защита на основните права и на здравето. В това отношение може да се осигури общо ниво на защита на европейските граждани с помощта на технически стандарти и условия за експлоатация, които ще трябва да бъдат определени в законодателството на ЕС. Само един поход на равнище на ЕС гарантира по законодателен път еднаквото прилагане на правилата за сигурност и на стандартите на всички летища в ЕС. Това е от съществено значение за осигуряването както на най-високо ниво на сигурност във въздухоплаването, така и на възможно най-добрата защита на основните права и здравето на гражданите на ЕС. Инсталирането на всяка технология за

⁴⁰ Според изчисления на Администрацията за сигурност на транспорта на САЩ допълнителните разходи за всяка единица възлизат на до 3 еквивалента на пълно работно време.

⁴¹ Според опита, събран на летище Schiphol, новото и по-бързо поколение скенери за целите на сигурността, достъпно в момента на пазара, ще бъде в състояние да удовлетвори изискванията към върховата пропускателна способност на всички съществуващи контролни пътеки.

⁴² Администрация за сигурност на транспорта на САЩ (TSA), Модерна технология за формиране на изображения, 18—19 март 2010 г.

скенери за целите на сигурността изисква стриктна оценка на потенциалните рискове за здравето, на които тя може да изложи населението. Научните данни свидетелстват за наличието на рискове за здравето, свързани с йонизиращо лъчение. Те оправдават специални предпазителни мерки по отношение на използването на такова лъчение в скенери за целите на сигурността.

84. Очевидно е, че скенери за целите на сигурността сами по себе си, както и всяка друга единична мярка за сигурност, не могат да гарантират 100 % сигурност във въздухоплаването. Сигурността може да бъде постигната само чрез комбинация от подходи, с помощта на международно сътрудничество и на висококачествено разузнаване. Опитът на други международни партньори, инсталиращи сканиращи технологии за целите на сигурността, трябва да се влее в европейската дискусия.
85. Независимо от това продължаващите изпитвания показват, че скенерите за целите на сигурността могат да подобрят качеството на проверките за сигурност на летищата в ЕС. Тяхното използване може да увеличи значително ефективността на откриване, особено на забранени предмети като течни и пластични взривни вещества, които не могат да бъдат открити от проходните детектори на метал.
86. Необходимо е все пак алтернативи на технологиите за скенери за целите на сигурността, използващи йонизиращо лъчение, да бъдат на разположение, в случай че възникнат специфични рискове за здравето. Всяко възможно бъдещо хармонизиране на тази област в ЕС трябва да предостави алтернативни проверки за сигурност за уязвимите групи, в това число бременни жени, бебета, деца и лица с увреждания.
87. Днес съществуват технологии за скенери, които нито създават изображения на цялото тяло, нито излъчват йонизиращи лъчения. Техническите стандарти и условията за експлоатация, които трябва да се определят със закон, могат съществено да отслабят опасенията по отношение на основните права и здравните рискове:
- При съществуващата технология и защитни мерки при използването на скенери за целите на сигурността въпросите относно основните права могат да бъдат решени чрез комбинация от технически спецификации за оборудването и правила за експлоатация. Базовите стандарти могат да бъдат определени със закон.
 - С изключение на цялостното формиране на изображения с рентгенови лъчи с проникване, както е посочено в настоящия доклад, настоящите технологии, използвани от скенерите за целите на сигурността, могат да удовлетворят съществуващите стандарти на ЕС по отношение на здравеопазването, но някои видове оборудване ще имат нужда от установяването на технически и експлоатационни стандарти. Трябва да се спазват максимално допустимите дози на лъчение и да се установят защитни мерки. Индивидуалната защита трябва да гарантира, че облъчването е минималното разумно постижимо, по-специално за пътуващите и работещите. Дългосрочните ефекти от излагането на въздействието на

скенери за целите на сигурността следва да се следят редовно и новите научни разработки да се взимат под внимание.

- Пътуващите трябва да получават ясна и пълна информация на летищата преди началото на пътуването относно всички аспекти на използване на скенерите за целите на сигурността.
- Комисията отчита текущата дискусия и възможностите за бъдещи изключения, в случай че бъдат инсталирани скенери за целите на сигурността. В същото време тя отчита, че такива изключения водят до проблеми във връзка със сигурността, разходите и осъществимостта, които биха могли да поставят под въпрос ползата от възможно инсталиране.

88. Комисията кани Европейския парламент и Съвета да проучат настоящия доклад, внесен в отговор на Резолюция № (2008)0521 на Европейския парламент. Заинтересованите страни ще бъдат приканени скоро да представят своите становища на второто съвещание на работната група.

89. Комисията ще определи следващите стъпки, включително дали да предложи законодателна рамка на ЕС за използването на скенери за целите на сигурността на летищата в ЕС и относно условията, които да бъдат включени в тази рамка с цел гарантиране на пълно спазване на основните права и в отговор на въпросите, свързани с опазването на здравето. Това ще бъде съобразено с резултатите от дискусията с участието на Европейския парламент и на Съвета. Тъй като всяко законодателно предложение би трябвало да се придружава от оценка на въздействието, Комисията ще започне незабавно работа над една такава оценка, за да отговори на въпросите, повдигнати в настоящия доклад.

90.