

Grupa Koordynująca nadzór nad Eurodac

Raport z pierwszej skoordynowanej inspekcji

Bruksela, 17 lipca 2007 r.

Sekretariat Grupy Koordynującej nadzór nad Eurodac
EDPS,

Rue Wiertz, 60

B-1047 Brussels

e-mail edps@edps.europa.eu

Spis treści

I. Wstęp

II. Informacje ogólne

- 1. Czym jest Eurodac?**
- 2. Nadzór nad Eurodac**
- 3. Skoordynowana inspekcja: działanie w samą porę**

III. Zakres i metodologia inspekcji

- 1. Zakres inspekcji**
- 2. Metodologia inspekcji**

IV. Wyniki i ocena

- 1. Informacje ogólne**
- 2. Wyszukiwania szczególne**
 - a. Podstawy prawne
 - b. Przyczyny inspekcji
 - c. Wyniki
 - d. Ocena
- 3. Wykorzystanie danych do innych celów**
 - a. Podstawy prawne
 - b. Przyczyny inspekcji
 - c. Wyniki
 - d. Ocena
- 4. Jakość odcisków palców**
 - a. Podstawy prawne
 - b. Przyczyny inspekcji
 - c. Wyniki
 - d. Ocena

V. Zalecenia

I. Wstęp

Niniejszy Raport jest pierwszym z wydanych przez Grupę Koordynującą Nadzór nad Eurodac, złożoną z przedstawicieli organów ochrony danych każdego z państw członkowskich i Europejskiego Inspektora Ochrony Danych. Raport stanowi wynik inspekcji przeprowadzonych w sposób skoordynowany przez organy ochrony danych sprawujące nadzór nad Eurodac. Zakres tego rodzaju skoordynowanych inspekcji wykonywanych na poziomie krajowym i europejskim może rozszerzyć się w najbliższym czasie, w związku z pojawieniem się nowych baz danych, takich jak System Informacyjny Schengen II generacji (SIS II) czy System Informacji Wizowej (VIS). Grupa Koordynująca Nadzór nad Eurodac jest zadowolona z poziomu współpracy i docenia wysiłki włożone w realizację projektu. Wyniki inspekcji pozwoliły wiele się dowiedzieć o problemach związanych z nadzorem nad Eurodac i mogą służyć jako punkt odniesienia dla dalszych działań.

Była to pierwsza szczegółowa inspekcja systemu Eurodac na poziomie krajowym, dzięki której organy ochrony danych w pozytywny sposób zaczęły pełnienie swej funkcji nadzorczej nad Eurodac. Raport rozważa różne problemy związane z działaniem systemu i stara się znaleźć wspólne podejście do ich identyfikacji, analizy i w razie potrzeby - rozwiązywania.

W Rozdziale II raportu wyjaśniono okoliczności towarzyszące inspekcji (w szczególności charakter systemu Eurodac i sposób organizacji nadzoru).

W Rozdziale III wymieniono kwestie wybrane do inspekcji – wyszukiwania specjalne (rodzaj wyszukiwań w systemie Eurodac związanych z wykonywaniem prawa dostępu przez obywateli), wykorzystanie danych do innych celów i jakość techniczną odcisków palców – oraz metody ich badania.

W Rozdziale IV podano ramy prawne i przyczyny inspekcji, jej wyniki oraz ich ocenę dla każdej z trzech wymienionych powyżej kwestii. Lista najważniejszych wniosków i zaleceń Grupy Koordynującej znajduje się w Rozdziale V.

Terminologia

Dla celów niniejszego raportu, poniższe sformułowania należy rozumieć jak następuje:

- państwo członkowskie: każde państwo w którym stosowano system dubliński w momencie podejmowania decyzji o rozpoczęciu inspekcji krajowych (jesienią 2005 r.). W inspekcji wzięły udział wszystkie państwa członkowskie UE oprócz Danii oraz Norwegia i Islandia.
- organ ochrony danych: organ zajmujący się ochroną danych w jednym z państw członkowskich
- spotkania koordynacyjne: spotkania organizowane przez Europejskiego Inspektora Ochrony Danych („EIOD”) i krajowe organy ochrony danych („grupę koordynującą”) w celu koordynacji nadzoru sprawowanego nad systemem m Eurodac. „Skoordynowana inspekcja”, stanowiąca przedmiot niniejszego raportu, to inspekcja prowadzona przez grupę koordynującą.
- użytkownicy systemu Eurodac: organy w państwach członkowskich zarządzające systemem Eurodac i mające uprawniony dostęp do znajdujących się w nim danych.

II. Informacje ogólne

1. Czym jest Eurodac?

Eurodac to system informatyczny powstały dla umożliwienia wskazania państwa właściwego do badania wniosków o azyl wniesionych w Unii Europejskiej, w celu przyspieszenia procedury azylowej. System Eurodac daje państwom członkowskim możliwość identyfikacji azylantów i osób, które nielegalnie przekroczyły zewnętrzną granicę Wspólnoty Europejskiej. Poprzez

porównywanie odcisków palców państwa członkowskie mogą ustalić, czy osoba ubiegająca się o azyl lub osoba nielegalnie znajdująca się na terytorium państwa członkowskiego złożyła wcześniej wniosek o azyl w innym państwie członkowskim. Ponadto, dzięki możliwości sprawdzania, czy dana osoba złożyła wcześniej wniosek o azyl w innym państwie członkowskim, można uniknąć wielokrotnego lub jednoczesnego składania wniosku o azyl przez tę samą osobę w kilku państwach członkowskich („asylum shopping”).

Powołany rozporządzeniem Rady Ministrów w grudniu 2000 roku, system Eurodac działa od dnia 15 stycznia 2003 r. we wszystkich państwach członkowskich (z wyjątkiem Danii) oraz w Norwegii i Islandii. W maju 2004 r. do grupy użytkowników dołączyło 10 nowych państw członkowskich, a po nich Dania (od 1 kwietnia 2006 r.), Rumunia i Bułgaria (od 2007 r.). Ponadto w ostatnim czasie podpisano porozumienia ze Szwajcarią i Lichtensteinem, mające umożliwić tym krajom korzystanie z systemu – prawdopodobnie od roku 2008.

Zgodnie z rozporządzeniem o Eurodac, od wszystkich osób ubiegających się o azyl, które ukończyły 14 rok życia, należy pobrać odciski palców, które następnie przesyłane są w formie cyfrowej do Jednostki Centralnej Eurodac, ustanowionej w ramach Komisji Europejskiej. System porównuje odciski palców z odciskami znajdującymi się w bazie danych, co pozwala sprawdzić, czy osoba ubiegająca się o azyl złożyła już o niego wniosek w innym państwie członkowskim lub czy dostała się na terytorium Unii Europejskiej nielegalnie.

System Eurodac wyposażony jest w Automatyczny System Identyfikacji Daktyloskopijnej (AFIS) i aplikację do elektronicznej transmisji danych (opracowaną przez TESTA). AFIS przyjmuje dane i przekazuje odpowiedzi pozytywne i negatywne do Krajowych Punktów Dostępu (NAP) w państwach członkowskich. Dostęp do bazy danych mają jedynie organy krajowe rozpatrujące wnioski o azyl.

Dane osobowe przetwarzane w systemie Eurodac dzielą się na trzy kategorie: osoby ubiegające się o azyl, które ukończyły 14 lat („kategoria 1”), osoby zatrzymane podczas nielegalnego przekraczania granicy zewnętrznej („kategoria 2”) i osoby nielegalnie przebywające w państwie członkowskim („kategoria 3”). Pobiera się od nich następujące dane:

- państwo członkowskie pochodzenia,
- odcisk palca,
- płeć
- numer referencyjny stosowany przez państwo członkowskie pochodzenia.

W wypadku dopasowania danych, odbywa się kolejna wymiana danych poprzez system DubliNet, pozwalająca zaangażowanym w sprawę państwom członkowskim wymienić się danymi innymi niż dane z systemu Eurodac: nazwiskiem, datą urodzenia, narodowością, fotografią, informacjami o członkach rodziny i, w uzasadnionych przypadkach, adresem.

Zgodnie z rozporządzeniem o Eurodac, Komisja Europejska zobowiązana jest do corocznej publikacji rocznych sprawozdań z działalności Jednostki Centralnej, odpowiedzialnej za zarządzanie centralną bazą danych. Do tej pory do Parlamentu Europejskiego i Rady wpłynęły trzy takie sprawozdania, w których podkreślano m. in. kwestie związane z ochroną danych.

Rozporządzenia dublińskie i o Eurodac nakładają na Komisję obowiązek złożenia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania z ich zastosowania po trzech latach ich działania i zaproponowania, w razie potrzeby, niezbędnych poprawek. Sprawozdanie takie winno zawierać „ogólną ocenę systemu Eurodac, konfrontując osiągnięte wyniki z celami, oceniając zasadność i racjonalność podstaw systemu oraz wszelkie implikacje dla jego przyszłej działalności” (art. 24(5) rozporządzenia o Eurodac).

Sprawozdanie to, opublikowane w dniu 6 lipca 2007 r., ma na celu ocenę zastosowania obu rozporządzeń od chwili wejścia w życie każdego z nich do końca 2005 roku („okres odniesienia”). Składa się z dwóch dokumentów: raportu, przedstawiającego najważniejsze wyniki analizy przeprowadzonej przez Komisję oraz wnioski z nich płynące oraz dokumentu roboczego pracowników Komisji, zawierającego szczegółowy opis analizy. Raport z inspekcji będzie w uzasadnionych przypadkach odnosił się do tych dokumentów.

2. Nadzór nad Eurodac

Na mocy art. 20 Konwencji Dublińskiej, nadzór nad Eurodac był początkowo sprawowany przez Wspólny Organ Nadzorczy, który z początkiem roku 2004 został zastąpiony przez EIOD. W związku z powyższym, EIOD jest obecnie organem właściwym do monitorowania działalności Jednostki Centralnej w celu zapewnienia poszanowania praw osób, których dane dotyczą podczas przetwarzania ich danych w systemie Eurodac.

Na szczeblu krajowym, w każdym kraju korzystającym z systemu Eurodac zbieranie i wykorzystanie danych monitorowane są przez krajowy organ ochrony danych.

Jak już wspomniano w pierwszym Sprawozdaniu Rocznym EIOD za rok 2004: „Taka struktura oznacza, że nadzór musi być prowadzony na dwóch poziomach, w ścisłej współpracy”. W związku z powyższym EIOD zorganizował kilka spotkań koordynacyjnych z organami ochrony danych, podczas których uzgodniono wspólne podejście do kwestii nadzoru.

Pierwsze spotkanie odbyło się dnia 28 września 2005 r. i zaowocowało planem działań w związku z przyszłym nadzorem nad Eurodac. Państwa członkowskie postanowiły utworzyć listę kwestii priorytetowych, które miały najpierw zostać zbadane na poziomie krajowym, a później zebrane przez EIOD. Później odbyło się kilka kolejnych spotkań, na których omawiano postępy inspekcji krajowych.

Niniejszy raport powstał w wyniku przeprowadzenia skoordynowanej inspekcji i został przyjęty podczas spotkania koordynacyjnego w dniu 28 czerwca 2007 r. Ma on na celu przedstawienie wyników i zaleceń w odniesieniu do poszczególnych kwestii.

3. Skoordynowana inspekcja: działanie w samą porę

Niniejszy raport został opublikowany w samą porę – jego wydanie zbiega się w czasie z publikacją przez Komisję Ewaluacji Dublińskiej. Wyniki tej ewaluacji stanowią element procesu oceny polityki UE w zakresie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, opisanego w komunikacie Komisji z dnia 28 czerwca 2006 r. Niniejszy raport powinien stanowić cenny dodatek do tej oceny, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki ochrony danych. Może także doprowadzić do przyjęcia poprawek w rozporządzeniu o Eurodac, jeśli okażą się potrzebne.

Raport stanowi także dobrą okazję do promowania dobrych praktyk – Eurodac jest systemem stosunkowo nowym, działa od 4 lat (w niektórych państwach krócej) i wciąż możliwe jest wyjaśnienie nieporozumień lub poprawienie nieodpowiednich sposobów zastosowania systemu, nim wejdą użytkownikom w nawyk.

Ponadto, w świetle coraz częstszych prób wykorzystania systemu Eurodac przez organy wymiaru sprawiedliwości i planów dotyczących interoperacyjności dużych baz danych, należy zdawać sobie sprawę, że możliwe nadużywanie takich baz może mieć poważne skutki – tym bardziej konieczne jest zatem unikanie nieodpowiedniego wykorzystania systemu.

III. Zakres i metodologia inspekcji

1. Zakres inspekcji

W kontekście m.in. obaw wyrażonych przez Komisję, wybrano trzy najistotniejsze kwestie:

1. wyszukiwania specjalne,
2. ewentualne wykorzystanie danych do celów innych niż przewidziane w rozporządzeniu o Eurodac, oraz
3. jakość techniczną danych.

2. Metodologia inspekcji

Jako punkt wyjścia wybrano otwarty kwestionariusz. Zaprezentowano organom ochrony danych ogólną problematykę, nie narzucano jednak dokładnej treści pytań dla procedury krajowej. Pytania dotyczyły następujących kwestii:

1) Wyszukiwania specjalne

Wyszukiwania specjalne są prawnie ograniczone do wniosków o dostęp do danych osobowych składanych przez obywateli (art. 18 rozporządzenia o Eurodac). Statystyki przedstawione przez Jednostkę Centralną wskazują jednak, że liczba wyszukiwań specjalnych prowadzonych w różnych krajach waha się od 1 do ponad 600 rocznie. W 11 krajach przeprowadzono ponad 10 wyszukiwań specjalnych rocznie. Jeśli liczba takich wyszukiwań nie była równa liczbie wniosków o dostęp do danych, należy wyjaśnić tę rozbieżność.

Ponadto, krajowe ochrony danych informowano o statystykach dotyczących wyszukiwań szczególnych, aby uświadomić im zakres tego zjawiska w danym kraju.

2) Wyszukiwanie danych do innych celów

Zgodnie z rozporządzeniem o Eurodac, system ten może być wykorzystywany jedynie dla celów polityki azylowej. W niektórych państwach członkowskich jednostkę krajową prowadzą organy policji, co rodzi wątpliwości co do ścisłego ograniczenia stosowania systemu. W innych stosuje się bardzo ścisłe ograniczenia w wykorzystaniu wyszukiwań kategorii 3 dotyczących nielegalnych imigrantów z obawy przed nadużywaniem ich przez organy wymiaru sprawiedliwości i służby imigracyjne. Interesująca byłaby ocena sytuacji w państwach członkowskich w zakresie wykorzystania wyszukiwań kategorii 3 i dostępu do systemu przez podmioty inne niż organy azylowe.

3) Jakość danych

Jeśli chodzi o stronę techniczną – jaki system wykorzystuje się do zbierania i przesyłania danych i w jaki sposób organy krajowe oceniają jego działanie?

Istnieje kilka przyczyn, z których zdecydowano się na kwestionariusz otwarty:

- nadzór nad systemem Eurodac trwa od niedawna i uznano, że to warto, poza zbadaniem kwestii wymienionych powyżej, dowiedzieć się, jak do tej pory działały w tej kwestii państwa członkowskie – innymi słowy, inspekcja miała umożliwić organom nadzorczym zapoznanie się z krajową strukturą systemu Eurodac, a ograniczenie lub szczegółowe sformułowanie pytań mogłoby to uniemożliwić.

- nadużywanie wyszukiwań specjalnych może mieć miejsce z kilku powodów, z których żaden nie był znany przed rozpoczęciem inspekcji krajowych, uznano zatem za właściwe postawienie pytania w postaci otwartej, aby nie wpływać na odpowiedzi i zachować otwartość na ewentualne nieoczekiwane odpowiedzi.

Podejście takie okazało się przydatne – niektóre z wyników inspekcji krajowych były bardzo zaskakujące (patrz poniżej, szczególnie w pyt. 2). Miało jednak wadę – otrzymane odpowiedzi były bardziej zróżnicowane i trudniejsze do porównania.

IV. Wyniki i ocena

1. Obserwacje wstępne

Pisemne odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu otrzymano od Austrii, Belgii, Czech, Cypru, Estonii, Finlandii, Francji, Niemiec, Grecji, Węgier, Islandii, Irlandii, Włoch, Litwy, Luksemburga, Malty, Holandii, Norwegii, Polski, Portugalii, Słowacji, Słowenii, Hiszpanii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

Organy ochrony danych prowadziły inspekcje na poziomie krajowym z różną intensywnością, w związku z czym raporty z inspekcji cechowały się różnym stopniem szczegółowości, można uznać, że wyniki dobrze odzwierciedlają ogólną sytuację. Ponadto, informacje zebrane w ten sposób można było uzupełnić informacjami przekazanymi przez Komisję podczas odbywających się od 2005 r. spotkań koordynacyjnych lub w jej rocznych lub wieloletnich sprawozdaniach dotyczących Eurodac.

2. Wyszukiwania specjalne

a. Podstawy prawne

Art. 18 rozporządzenia o Eurodac daje osobom, których dane dotyczą prawo do informacji o przetwarzaniu ich danych osobowych w systemie Eurodac. Jest to zgodne z obowiązującym europejskim ustawodawstwem w zakresie ochrony danych (art. 12 dyrektywy 95/46/WE), gwarantującym obywatelom prawo dostępu do ich danych. Prawo takie jest jedną z najważniejszych zasad ochrony danych i ściśle łączy się z innymi prawami, w tym prawem do poprawiania, usuwania lub blokowania nieprawidłowych danych. Prawa te są zagwarantowane także przez art. 18 rozporządzenia o Eurodac.

Po otrzymaniu wniosku o dostęp od osoby, której dane dotyczą, dane państwo członkowskie przesyła jej dane do Jednostki Centralnej. Nie jest to standardowe wyszukiwanie przewidziane w związku z rozporządzeniem dublińskim, jest więc klasyfikowane jako „wyszukiwanie specjalne” (lub, w żargonie Eurodac, „wyszukiwanie CAT 9”). Art. 18 przewiduje wykorzystanie wyszukiwań specjalnych *wyłącznie* w celu umożliwienia osobom, których dane dotyczą wykonywania ich praw. Wykorzystanie wyszukiwań specjalnych w jakimkolwiek celu innym niż określony w art. 18 jest zatem nielegalne.

b. Przyczyny inspekcji

Jak stwierdzono powyżej, wyszukiwania specjalne są prawnie ograniczone do wniosków o dostęp do danych osobowych złożonych przez zainteresowane osoby. Statystyki przekazane przez Jednostkę Centralną wskazują, że liczba wyszukiwań specjalnych w poszczególnych krajach w roku 2004 wahała się od 1 do ponad 600, w roku 2005 od 0 do 781, a w 2006 od 0 do 488. Znaczna liczba państw członkowskich wykonywała mniej niż 10 wyszukiwań na rok, co oznacza, że nieliczne inne państwa członkowskie korzystają z takich wyszukiwań niezwykle często.

Głównym problemem jest konieczność wyjaśnienia rozbieżności, jeśli liczba wniosków o dostęp nie jest równa liczbie przeprowadzonych wyszukiwań specjalnych. Trudno uwierzyć, że niektóre państwa członkowskie otrzymują rocznie setki wniosków o dostęp, a inne – ani jednego.

Od roku 2004 Komisja wyrażała zaniepokojenie nadzwyczaj wysoką liczbą „wyszukiwań specjalnych”, powiadomiła o tej sprawie EIOD i bezpośrednio skontaktowała się z państwami członkowskimi, w których sytuacja była szczególnie niepokojąca.

Niektóre z organów krajowych wyjaśniły Komisji w sposób nieformalny przyczyny tak częstego zastosowania szczególnej kategorii wyszukiwań: takie działania, nieprowadzące do przechowywania danych, wykorzystywane są w przypadkach, kiedy właściwe organy utraciły wątek w prowadzonej sprawie, a co za tym idzie – odciski palców przesłane przez Jednostkę Centralną Eurodac w przypadku „trafienia”.

c. Wyniki

Najważniejsze wyniki podane przez respondentów dla okresu od stycznia 2005 r. do czerwca 2007 r. (w okresie referencyjnym) mogą być streszczone w następujący sposób:

Pełna zgodność z rozporządzeniem (jeśli nie przeprowadzono żadnych wyszukiwań specjalnych lub jeśli były one uzasadnione wykonywaniem prawa dostępu przez osoby, których dane dotyczą) 4 państwa członkowskie nigdy nie skorzystały z wyszukiwania specjalnego. W 2 z nich, mimo, że wyszukiwanie takie nie jest stosowane, organ ochrony danych poinformował właściwe organy o karach grożących za nadużywanie systemu Eurodac i zdecydował o prowadzeniu monitoringu niezależnie od sytuacji.

Uderzające jest, że jedynie w 2 państwach członkowskich organy ochrony danych poinformowały, że wyszukiwania szczególne prowadzi się legalnie, tj. w związku z wykonywaniem prawa dostępu.

W 2 innych krajach wyszukiwania specjalne wykorzystywano w nieprawidłowy sposób w przeszłości (przed rokiem 2006), ale później polecono pracownikom korzystać z nich wyłącznie dla wykonywania prawa dostępu. Od tego czasu nie przeprowadzono ani jednego wyszukiwania specjalnego, z czego można wnosić, że osiągnięta została pełna zgodność.

Oznacza to, że w 8 państwach członkowskich (1/3 uczestników skoordynowanej inspekcji) zapewniona jest pełna zgodność z rozporządzeniem o Eurodac.

Niewłaściwe wykorzystanie

2 państwa członkowskie zgłosiły wykorzystywanie wyszukiwań specjalnych w wyniku pomyłki wprowadzającego zapytanie. W obu krajach miało to miejsce w niewielu przypadkach (odpowiednio 2 i 3). Błędy były możliwe do wyśledzenia i zostały poprawione w rok po przeprowadzeniu wyszukiwania.

W 2 innych państwach członkowskich wyszukiwania specjalne (przeprowadzone niewielką liczbą razy) były nieuzasadnione. Organy Eurodac założyły, że stanowiły one wyniki sporadycznie zdarzających się pomyłek, jednak organy odpowiedzialne za nie nie były w stanie prześledzić operacji.

Szkolenia i testy

W 6 państwach członkowskich, z których część często korzystała z wyszukiwań specjalnych, ta kategoria wyszukiwań wykorzystywana była dla celów szkoleniowych i testowych. Wydaje się, że we wszystkich przypadkach organy odpowiedzialne działały w dobrej wierze, nie znając innych sposobów testowania systemu. Podczas spotkania w dniu 28 czerwca 2006 Komisja poinformowała organy ochrony danych o możliwości zastosowania w tym celu Systemu Ciągłości Działania (BCS). Organy ochrony danych przekazały te informacje krajowym organom odpowiedzialnym za Eurodac, co doprowadziło do niemal całkowitego zaprzestania takich wyszukiwań.

Błędne opinie o wykorzystaniu wyszukiwań specjalnych

Wydaje się, że w 3 państwach członkowskich pracownicy zostali niewłaściwie przeszkoleni w zakresie wyszukiwań specjalnych i stosują je jako wyszukiwania CAT3 lub w celu sprawdzenia danych wprowadzonych wcześniej do systemu, jeśli zachodzi podejrzenie, że powinny one zostać poprawione. W takich przypadkach pouczało pracowników co do właściwego wykorzystania wyszukiwań specjalnych.

W 1 państwie członkowskim dane sprawdzono w imieniu innego państwa, które nie należało wówczas do systemu Eurodac. Komisja zajęła się już tym błędem, który został niezwłocznie naprawiony.

Niewyjaśnione

2 państwa członkowskie nie podały żadnego wyjaśnienia podczas inspekcji.

d. Ocena

Ocena prowadzi do nieco paradoksalnych wniosków: istnieją powody do zadowolenia, gdyż znaczna część wyszukiwań specjalnych została przeprowadzona przez pomyłkę i nie była

związana nadużyciem systemu (i). Z drugiej strony, niepokoi fakt, że tak niewiele wyszukiwań przeprowadzono w celu, dla którego zostały powołane: dla wykonywania przez obywateli prawa dostępu (ii). Tak rzadkie egzekwowanie prawa dostępu przez zainteresowane osoby może być związane z brakiem świadomości, który z kolei oznacza, że obywateli nie informuje się w odpowiedni sposób.

(i) Pozytywny aspekt inspekcji stanowi fakt, że najwyraźniej wszystkie wyszukiwania specjalne zostały przeprowadzone w dobrej wierze, przez pomyłkę. Błędy wynikały głównie z nieodpowiedniego wykorzystania sprzętu lub z braku informacji o możliwości testowania systemu i szkolenia pracowników z wykorzystaniem BCS. Koniecznością szkolenia i testowania uzasadniono największą liczbę wyszukiwań specjalnych.

Jednak choć korzystne jest, że nie dochodziło do celowych nadużyć, sytuacja taka w naturalny sposób budzi wątpliwości co do odpowiedniego przeszkolenia pracowników z jednej strony, a poziomie informacji zapewnianym organom Eurodac z drugiej. Z pewnością w tej kwestii można wiele poprawić. Nieco niepokojący jest również fakt, że w wielu przypadkach władze Eurodac nie miały możliwości lub chęci wyjaśnienia choćby kilku wyszukiwań specjalnych na wniosek organu ochrony danych. Tę kwestię również należy usprawnić w przyszłości. Wreszcie, należy podkreślić, że w niektórych państwach członkowskich organy skarżyły się, że nie da się poprawić błędów manualnych: po wybraniu wyszukiwania CAT9, nawet jeśli osoba obsługująca system natychmiast zda sobie sprawę z pomyłki, nie może wprowadzić zmian.

Kolejny bardzo pozytywny aspekt stanowi fakt, że jeszcze przed wyciągnięciem wniosków ze skoordynowanych inspekcji, samo ich podjęcie przez organy ochrony danych wywarło wyraźny wpływ na ogólną liczbę przeprowadzonych wyszukiwań specjalnych: spadła ona o ponad 50% w porównaniu z poprzednim rokiem w roku 2006 i o co najmniej 50% od roku 2006 do czerwca 2007. W większości państw członkowskich liczba wyszukiwań spadła do poziomu, przy którym można uznać, że wiąże się głównie z pojedynczymi błędami lub pomyłkami. Sytuacja pozostaje niepokojąca jedynie w jednym państwie członkowskim (choć nawet tam zauważono znaczny spadek zastosowania wyszukiwań specjalnych w ostatnich miesiącach).

Z pewnością wynika to w znacznej mierze z faktu, że organy ochrony danych podjęły działania skierowane przeciwko krajowym organom Eurodac. Należy podkreślić, że długi czas trwania skoordynowanej inspekcji okazał się do pewnego stopnia pozytywny: dał organom ochrony danych możliwość porównania informacji dotyczących ich państwa z informacjami przekazanymi przez innych.

Ponadto, niektóre problemy ujawniły się dopiero po zakończeniu kilku inspekcji, co pozwoliło Komisji na przekazanie informacji koniecznych, by zaradzić trudnościom. Na przykład, kiedy stało się jasne, że wiele państw członkowskich wykorzystuje wyszukiwania specjalne dla celów szkoleniowych i testowych, Komisja miała możliwość wyjaśnienia roli, jaką powinien w nich odgrywać BCS, co z kolei pozwoliło organom ochrony danych przekazać informacje krajowym organom Eurodac. Dzięki temu już podczas samej inspekcji podejmowane były działania naprawcze.

(ii) Jak jednak wspomniano wcześniej, fakt, że liczba nieprawidłowych użyć wyszukiwań specjalnych maleje nie może prowadzić do samozadowolenia, martwi bowiem fakt, że tak rzadko wykorzystywane jest prawo dostępu. Wyszukiwania specjalne stanowią wskaźnik tego faktu, są bowiem jedynym sposobem uzyskania dostępu do danych Eurodac. Według informacji otrzymanych podczas inspekcji, prawo dostępu wykonano jedynie w dwóch państwach członkowskich, co pokazuje, że azyłanci prawdopodobnie nie mają dostatecznej świadomości przysługującego im prawa dostępu do danych i ich poprawiania.

Państwa członkowskie nie powinny więc zajmować się jedynie kwestią nieodpowiedniego zastosowania wyszukiwań szczególnych, ale także starać się o wzrost przypadków uprawnionego zastosowania art. 18.

Grupa koordynująca uważa tę kwestię za istotną i zamierza w przyszłości zająć się nią bardziej szczegółowo.

3. Wykorzystanie danych do innych celów

a. Podstawy prawne

Art. 1 (1) rozporządzenia o Eurodac wyraźnie określa cel działania systemu: „określenie, które Państwo Członkowskie ma być właściwe zgodnie z Konwencją Dublińską do badania wniosków o azyl wniesionych w Państwie Członkowskim, jak również ułatwienie stosowania Konwencji Dublińskiej”. Eurodac może być zatem wykorzystywany jedynie w ramach procedury azylowej.

Ponadto, Motyw 15 stanowi, że dyrektywa 95/46/WE ma zastosowanie do przetwarzania danych przez państwa członkowskie w ramach systemu Eurodac. Art. 6 (1b) tej dyrektywy stanowi, że dane muszą być „gromadzone do określonych, jednoznacznych i legalnych celów oraz nie być poddawane dalszemu przetwarzaniu w sposób niezgodny z tym celem”, zatem wymienione powyżej przepisy rozporządzenia o Eurodac są zgodne z dyrektywą.

Zgodnie z art. 13 (2) i 14 rozporządzenia o Eurodac, państwa członkowskie muszą zapewnić, że wszelkie wykorzystanie danych z centralnej bazy niezgodne z celem działania systemu Eurodac będzie podlegało odpowiednim karom.

b. Przyczyny inspekcji

Zgodnie z rozporządzeniem o Eurodac, system ten może być wykorzystywany jedynie dla celów polityki azylowej. W niektórych państwach członkowskich jednostkę krajową prowadzą organy policji, co rodzi wątpliwości co do ścisłego ograniczenia stosowania systemu. W innych stosuje się bardzo ścisłe ograniczenia w wykorzystaniu wyszukiwań kategorii 3 dotyczących nielegalnych imigrantów z obawy przed nadużywaniem ich przez organy wymiaru sprawiedliwości i służby imigracyjne.

W kontekście różnorodności, jaką wykazują pod tym względem systemy krajowe, uznano, że interesujące będzie porównanie sposobów zapewniania zgodności z zasadą ograniczenia celu. Oceniona została sytuacja w państwach członkowskich w zakresie wykorzystania wyszukiwań CAT 3 i dostępu do systemu przez organy inne niż organy azylowe.

c. Wyniki

Sposób zarządzania systemem Eurodac jest bardzo różny w poszczególnych państwach członkowskich – różne są charakter i liczba zarządzających nim organów (organów Eurodac). W związku z powyższym, należy pamiętać, że rozporządzenie o Eurodac określa cele, dla jakich mogą być przetwarzane dane, nie narzuca jednak konkretnej struktury ani charakteru organu zarządzającego systemem.

Charakter organów

W niektórych państwach członkowskich Eurodac jest zarządzany wyłącznie przez krajowe organy policji, w innych – wyłącznie przez organy azylowe lub imigracyjne. W większości przypadków natomiast odpowiedzialność podzielona jest między różne organy o różnych kompetencjach (patrz poniżej).

Fakt, że w wielu krajach system Eurodac jest zarządzany w całości lub w części przez krajowe organy policji nie doprowadził do wykrycia przez krajowe organy ochrony danych jakichkolwiek

nadużyć – choć w niektórych państwach członkowskich ma mieć miejsce dalszy monitoring. W jednym państwie członkowskim stwierdzono, że lista organów mających dostęp do wyszukiwań CAT3 jest bardzo długa i obejmuje organy z zasady nie biorące udziału w procedurach azylowych (np. organy podatkowe). W innym państwie członkowskim system Eurodac może być stosowany, na wniosek sędziego pokoju, do identyfikacji zwłok. W oby przypadkach sprawy zostaną szczegółowo zbadane przez organy ochrony danych.

Z wyjątkiem powyższych sytuacji odrębność celów jest wyraźna, a organy ochrony danych nie wspomniały o żadnych skargach otrzymanych w tej sprawie (od organów ochrony danych ani od zaangażowanych w tę kwestię organizacji pozarządowych).

Niektóre państwa członkowskie wprowadziły nawet systemy lub procedury zapewniające całkowity brak nieuprawnionego dostępu przez policję, w szczególności w odniesieniu do wyszukiwań CAT3. W jednym z tych państw członkowskich organ policji żądający informacji o nielegalnych imigrantach musi podać dla każdego przypadku przyczynę, dla jakich sądzi, że dana osoba mogłaby figurować w systemie Eurodac. Zapewnia to, że Eurodac nie jest stosowany jako narzędzie rutynowej identyfikacji. W innym państwie członkowskim federalne biuro policji sprawdza wszystkie wnioski o przeprowadzenie wyszukiwania CAT3, by upewnić się, że dotyczą one spraw związanych z celem działania systemu Eurodac oraz zapisuje wszystkie wyszukiwania dla celów oceny. W kolejnym państwie dostęp do danych Eurodac mają wyłącznie pracownicy zajmujący się procedurami azylowymi posiadający odpowiednie przepustki – czyli pracownicy organów właściwych.

Liczba organów odpowiedzialnych za Eurodac

Jednym z najbardziej uderzających (i nieoczekiwanych) wyników inspekcji było stwierdzenie, że w wielu państwach członkowskich organy ochrony danych miały poważne trudności z identyfikacją wszystkich organów związanych z Eurodac, nie wspominając o określeniu, kto właściwie jest administratorem danych. W niektórych państwach dane zbierają organy policji, a przekazują dalej organy azylowe, które przesyłają je do Jednostki Centralnej i podają wynik wyszukiwania organowi, który o nie wnosił.

Choć dzielenie się odpowiedzialnością jako takie jest absolutnie do przyjęcia, w niektórych państwach członkowskich doprowadziło ono do sytuacji, w której żaden z organów nie chciał przyjąć odpowiedzialności za ewentualne problemy związane z działaniem systemu Eurodac. W dwóch państwach członkowskich jeden z organów korzystających z systemu Eurodac nie wiedział o istnieniu innych użytkowników ani nie znał dokładnie swojej roli w przetwarzaniu danych.

d. Ocena

Nie wydaje się, by istniał poważny problem z poszanowaniem zasady ograniczenia celu czy dostępem do systemu Eurodac przez nieuprawnione organy. Ocenę tę może potwierdzać fakt, że żaden z organów ochrony danych nie otrzymał żadnej skargi w tej sprawie (należy jednak traktować ten wniosek z dystansem – przyczyną sytuacji może być bowiem także brak znajomości praw związanych z systemem Eurodac przez osoby ubiegające się o azyl).

Nawet w takiej sytuacji nie należy jednak zdawać się jedynie na spontaniczne zachowanie zgodności z zasadami przez pracowników organów Eurodac – warto wprowadzić procedury lub metody zapewniające utrzymanie zgodności. Można zorganizować wymianę dobrych praktyk w tym zakresie.

Jeśli chodzi o dzieloną odpowiedzialność, należy stwierdzić, że choć sama zasada nie jest problematyczna, problemy może powodować jej zastosowanie. Nie powinno dochodzić do sytuacji, w których nie da się wskazać głównego administratora. W przypadku państw

członkowskich o najbardziej skomplikowanej strukturze organizacyjnej organy ochrony danych zażądały określenia tożsamości takiego administratora.

4. Jakość odcisków palców

a. Podstawy prawne

Zgodnie z art. 13 rozporządzenia o Eurodac, państwa członkowskie są odpowiedzialne za legalność pobierania, przekazywania, zapisywania, przechowywania, poprawiania i usuwania odcisków palców, a także za ich dokładność i aktualność. Jakość danych stanowi także podstawowy wymóg wymieniony w dyrektywie 95/46/WE, która ma zastosowanie do systemu Eurodac.

b. Przyczyny inspekcji

Komisja kilkakrotnie wyrażała obawy o jakość danych. Obecnie 6% danych odrzucanych jest z powodu niskiej jakości; odsetek ten był podobny w poprzednich latach.

Istnieją obawy, że nie dokłada się odpowiednich starań w celu zapewnienia jakości danych, Komisja zaproponowała więc podnoszenie ich jakości poprzez organizację odpowiednich szkoleń, sprawdzanie jakości na szczeblu lokalnym oraz wykorzystanie najnowocześniejszego sprzętu, np. skanerów.

W świetle powyższego, uznano za użyteczne zbadanie, jakim sprzętem posługują się obecnie państwa członkowskie, jakie mają doświadczenia i czy wystąpiły w nich jakieś problemy. Stwierdzono ponadto, że państwa członkowskie o bardzo niskim odsetku odrzuceń danych mogłyby podzielić się wiedzą z innymi, by przyczynić się do powstania stałych standardów jakości w całym systemie Eurodac i dublińskim.

c. Wyniki

Co do zasady, państwa uczestniczące w inspekcji na szczeblu krajowym były zadowolone z jakości danych. Wszystkie stwierdziły również, że skanery optyczne pozwalają na znacznie efektywniejsze pobieranie odcisków palców niż tusz. Dwa państwa członkowskie wspomniały, że w przypadku skanerów optycznych natychmiast wychwytywane są wszelkie niedobory jakościowe. Inne państwo stwierdziło, że odsetek odrzuceń był większy w przypadku kart wykonanych z zastosowaniem tuszu niż w przypadku kart elektronicznych.

Jedno państwo członkowskie wspomniało także, że szybkie wyszukiwania (na podstawie linii papilarnych z 2 palców), np. te wykonywane w sytuacjach awaryjnych, miały wyższy odsetek odrzuceń. Jakość szybkich wyszukiwań ma ulec stopniowej poprawie po wprowadzeniu wymogu pobierania odcisków z 4 palców.

Poza powyższymi kwestiami związanymi ze zbieraniem danych, niektóre państwa członkowskie wskazywały na konkretne problemy techniczne związane z istniejącym systemem. Na przykład w jednym przypadku wysoki odsetek odrzuceń wynikał z ustawień filtra jakości w Jednostce Centralnej. Problemy takie może pomóc rozwiązać ludzka interwencja.

Znaczna liczba państw członkowskich podkreśliła także wagę szkolenia opartego np. na tworzeniu podręczników i organizowaniu programów szkoleń dla pracowników na temat procedur azytowych. W jednym państwie członkowskim więcej zasobów przeznaczają się obecnie na szkolenia niż na infrastrukturę techniczną.

Jedno państwo członkowskie wspomniało o wysokim odsetku przypadków „niemożliwości zapisania”, np. jeśli dana osoba nie ma czytelnych odcisków palców z powodu

niepełnosprawności, wieku, okaleczenia (coraz częściej dokonanego własnoręcznie) lub z innych przyczyn. Znaczenie tego zjawiska dla systemu takiego jak Eurodac jest coraz większe.

d. Ocena

Niemal we wszystkich raportach krajowych występują dwa elementy:

- istotna jest jakość sprzętu: rzecz jasna, państwa członkowskie wciąż wykorzystujące tusz do pobierania odcisków palców wołałyby korzystać ze skanerów. Nie jest to zaskakujące i zgadza się z poglądami Komisji w tej kwestii. Unowocześnienie wiąże się jednak z kosztami, co tłumaczy trudności, na jakie napotkano w wielu państwach członkowskich.
- nawet jeśli sprzęt jest dobry jakościowo i precyzyjny, ważną rolę odgrywa także szkolenie. Zakupowi odpowiedniego sprzętu musi towarzyszyć odpowiednie szkolenie pracowników, w przeciwnym razie nawet najlepsze urządzenia nie zapewnią dobrych wyników. Komisja słusznie podkreśliła tę kwestię w Ewaluacji Dublińskiej.

Należy również poddać dalszej analizie kwestię niemożności zapisania danych, gdyż ma ona coraz większe znaczenie dla jakości danych.

V. Zalecenia

W kontekście wyników skoordynowanej inspekcji, Grupa Koordynująca Nadzór nad Eurodac zaleca co następuje:

Wyszukiwania specjalne

- Krajowe organy Eurodac muszą być w stanie w każdym momencie rozliczyć się z każdego wyszukiwania specjalnego, niezależnie od jego uzasadnienia. Organy ochrony danych będą regularnie sprawdzać, czy tak jest.
- Jeśli organy Eurodac stwierdzą, że są zmuszone korzystać z wyszukiwań specjalnych ze względu na luki w istniejącym systemie (np. niemożność poprawiania błędów), winny zgłosić to organowi ochrony danych oraz Komisji, aby umożliwić opracowanie strukturalnych rozwiązań problemu.
- Komisja musi zapewnić odpowiednie informowanie władz państw członkowskich o Eurodac, w tym o możliwości wykorzystania Zarządzania Ciągłością Działania (BCM) dla celów szkoleniowych i testowych.
- Krajowe organy Eurodac muszą zapewnić odpowiednie przeszkolenie pracowników, w szczególności w zakresie uprawnionego korzystania z wyszukiwań szczególnych.
- Państwa członkowskie winny promować i wspierać wykonywanie przez osoby zainteresowane praw dostępu do dotyczących ich danych przechowywanych w systemie Eurodac. Państwa członkowskie mogą osiągać ten cel zapewniając odpowiednie informacje osobom, których dane dotyczą, z uwzględnieniem szczególnych potrzeb tej kategorii osób (np. w kwestii języka).

Wykorzystanie do innych celów

- organy Eurodac muszą jasno określać obowiązki poszczególnych służb wykorzystujących Eurodac w danym państwie członkowskim. W szczególności należy określić, kto jest administratorem (lub administratorami, jeśli ma to zastosowanie) danych i zgłosić to krajowemu organowi ochrony danych. Liczba organów mających dostęp do wyników wyszukiwań w systemie Eurodac musi być odpowiednio ograniczona.
- w sytuacjach, gdy inne organy są współodpowiedzialne za przetwarzanie danych (od zbierania do porównywania danych w Eurodac), należy zapewnić taką organizację zadań, by gwarantowała ona legalne przetwarzanie danych oraz, w razie potrzeby, ich poprawianie i aktualizację. Na wszystkich etapach przetwarzania należy także zapewnić bezpieczeństwo danych.
- organy Eurodac winny opracować ustne i pisemne procedury zapewniające, że dostęp do danych Eurodac ograniczony jest do celów wymienionych w rozporządzeniu o Eurodac. W szczególności wykorzystanie wyszukiwań CAT3 winno być udokumentowane w sposób całkowicie zgodny z tym rozporządzeniem.

- ogólnie rzecz biorąc, organy Eurodac winny zapewnić przejrzystość swoich działań względem krajowych organów nadzorczych i zapewnić organom ochrony danych wszelkie informacje istotne z punktu widzenia ich zadań – w razie potrzeby, powinny działać proaktywnie.

Jakość odcisków palców

- państwa członkowskie winny podjąć wszelkie możliwe środki w celu zapewnienia jakości odcisków palców wyższej niż obecnie spotykana w niektórych przypadkach. O ile to możliwe, należy pobierać odciski za pomocą skanera, nie tuszu. Organy Eurodac winny zapewnić swym pracownikom odpowiednie przeszkolenie w tej dziedzinie. Komisja także zobowiązała się do intensyfikacji szkoleń.

- organy Eurodac winny zgłaszać Komisji zidentyfikowane problemy dotyczące jakości danych w celu opracowania wspólnych rozwiązań.