

Grupa Koordynująca Nadzór nad systemem Eurodac Raport z Drugiej Inspekcji

Bruksela, 24 czerwca 2009

Sekretariat Grupy Koordynującej Nadzór nad systemem Eurodac
Europejski Inspektor Ochrony Danych
Rue Wiertz 60, MO 63
B-1047 Brussels
eurodac@edps.europa.eu
www.edps.europa.eu

Spis treści

I. Wstęp

II. Informacje ogólne

- 1. Czym jest Eurodac?**
- 2. Ostatnie wydarzenia**
- 3. Nadzór nad systemem Eurodac**

III. Zakres i metodologia inspekcji

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

IV. Wyniki i ocena

- 1. Wstępne spostrzeżenia**
- 2. Informowanie osób, których dane dotyczą**
 - a. Podstawy prawne
 - b. Wyniki
 - c. Ocena
- 3. Ocena wieku azylantów**
 - a. Podstawy prawne
 - b. Wyniki
 - c. Ocena

V. Zalecenia

I. Wstęp

Niniejszy raport jest drugim¹ wydany przez Grupę Koordynującą Nadzór nad systemem Eurodac, złożoną z przedstawicieli organów ochrony danych (DPA) z każdego z państw należących do systemu i Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (EIOD). Raport powstał w wyniku analizy faktów, inspekcji i ewaluacji przeprowadzonych w sposób skoordynowany przez organy ochrony danych sprawujące nadzór nad Eurodac.

Raport uwzględnia dwa odrębne problemy dostrzeżone podczas działania Eurodac: informowanie osób, których dane dotyczą (azylantów lub osób w inny sposób związanych z działaniem systemu) i metody oceny wieku młodych azylantów dla celu ich rejestracji w systemie Eurodac. W raporcie obie te kwestie zostały przeanalizowane w podobny sposób.

Grupa Koordynująca Nadzór nad Eurodac jest zadowolona z poziomu współpracy i docenia wysiłek włożony w niniejszy projekt. Wyniki inspekcji dały możliwość dogłębnej analizy poruszanych problemów i pozwolą grupie koordynującej udzielać wskazówek zarówno politykom jak i krajowym organom zarządzającym systemem.

Rozdział II raportu przedstawia podstawowe informacje związane z inspekcją (w szczególności najnowsze wydarzenia w tej dziedzinie i sposób organizacji nadzoru). Rozdział III szczegółowo przedstawia wybrane problemy (informowanie osób, których dane dotyczą i metody oceny wieku młodych azylantów) oraz metody ich badania. W Rozdziale IV wyjaśnione są podstawy prawne i przyczyny inspekcji, podane są również wyniki i ich ocena dla każdego z dwóch problemów. Lista najważniejszych wniosków i zaleceń grupy koordynującej przedstawiona została w Rozdziale V.

Terminologia

Dla celów niniejszego raportu, podane poniżej terminy lub skróty mają następujące znaczenie:

- Państwo członkowskie: każde państwo, w którym wprowadzono system dubliński przed dniem 31 grudnia 2003. W praktyce oznacza to wszystkie państwa członkowskie UE, Norwegię, Islandię i Szwajcarię.
- Spotkania koordynacyjne: spotkania Europejskiego Inspektora Ochrony Danych i krajowych organów ochrony danych („grupy koordynującej”), odbywające się w celu skoordynowania nadzoru nad systemem Eurodac.
- Skoordynowana inspekcja: skoordynowana inspekcja, której dotyczy niniejszy raport, to inspekcja przeprowadzona przez grupę koordynującą. Była ona oparta na kwestionariuszu i nie wiązała się z koniecznością przeprowadzania pełnych inspekcji we wszystkich państwach członkowskich. Niektóre państwa oparły się na wymianie informacji na piśmie, w części przypadków uzupełnionej nieformalnym spotkaniem, inne przeprowadziły pełną inspekcję. Więcej informacji na ten temat znaleźć można w Rozdziale III.

¹ Pierwszy raport, wydany w roku 2007, znaleźć można pod adresem:
http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Eurodac/07-07-17_Eurodac_report_EN.pdf

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.² 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 Ministrów³ system Eurodac działa od dnia 15 stycznia 2003.

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, pozwalającą zaangażowanym w sprawę państwom członkowskim wymienić się danymi innymi niż dane z systemu Eurodac: nazwiskiem, datą urodzenia, narodowością, fotografią, informacjami o członkach rodziny i adresem.

2. Ostatnie wydarzenia

² Zasady wdrażania systemu Eurodac podaje rozporządzenie Rady (WE) Nr 407/2002 z dnia 28 lutego 2002 r.

³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej (zwane dalej „rozporządzeniem o Eurodac”). Zasady wdrażania systemu Eurodac podaje rozporządzenie Rady (WE) Nr 407/2002 z dnia 28 lutego 2002 r.

Rozporządzenie dublińskie i rozporządzenie o Eurodac zobowiązują Komisję do złożenia przez Parlamentem i Radą sprawozdania z ich zastosowania po trzech latach od wejścia w życie i do zaproponowania, w razie konieczności, odpowiednich poprawek. Zostało ono złożone w formie raportu, opublikowanego w dniu 6 czerwca 2007. Raport ewaluacyjny Komisji, choć przyznawał, że co do zasady rozporządzenie zostało wdrożone w państwach członkowskich w sposób satysfakcjonujący, wskazywał również pewne problemy związane z efektywnością obowiązujących przepisów i podkreślał, które z nich należy rozwiązać, aby usprawnić działanie systemu Eurodac i ułatwić zastosowanie rozporządzenia dublińskiego.

Ponadto, w dniu 3 września 2008 Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie ewaluacji systemu dublińskiego przez Komisję. Poruszył w niej szereg kwestii, spośród których dla niniejszego sprawozdania największe znaczenie mają następujące:

- Prawa osób wysuwających roszczenia: Parlament wzywa do opracowania dodatkowych przepisów dotyczących sposobu informowania azylantów o skutkach rozporządzenia dublińskiego. W danej sytuacji – proponuje sporządzenie standardowej ulotki, którą można by przetłumaczyć na pewną liczbę języków i rozesłać do wszystkich państw członkowskich.
- Zasada najlepszego interesu dziecka: Parlament potwierdza zasadę najlepszego interesu dziecka i zaleca przyjęcie wytycznych w sprawie oceny wieku pozwalających na każdorazowe rozstrzyganie sytuacji wątpliwych na korzyść dziecka.

Po publikacji raportu ewaluacyjnego, Komisja Europejska rozpoczęła przegląd rozporządzenia dublińskiego i rozporządzenia o Eurodac. W czasie jego trwania Komisja przeprowadziła szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi stronami, mające na celu uwzględnienie wszystkich istotnych aspektów sytuacji. Komisja Europejska rozważyła również spostrzeżenia zawarte w raporcie z pierwszej skoordynowanej inspekcji, wydanym przez grupę koordynującą w roku 2007.

Nowe propozycje zmian w instrumentach przedstawiono w dniu 3 grudnia 2008. Propozycja dotycząca systemu Eurodac ma na celu między innymi:

- poprawę skuteczności wdrażania rozporządzenia o Eurodac,
- zapewnienie spójności z dorobkiem w zakresie azylu wypracowanym od chwili przyjęcia wyżej wymienionego rozporządzenia,
- aktualizację niektórych przepisów z uwzględnieniem zmian faktycznych, jakie zaszły od chwili przyjęcia rozporządzenia (np. w zakresie nadzoru nad ochroną danych),
- stworzenie nowych ram dla zarządzania.

EIOD wydał opinię w sprawie propozycji w zakresie Eurodac w dniu 18 lutego 2009. Poruszył w niej kwestie takie jak model nadzoru, prawa osób, których dane dotyczą, metodologia pobierania odcisków palców i okresy przechowywania danych. Zarówno jeśli chodzi o informowanie osób, których dane dotyczą jak i o pobieranie odcisków palców, EIOD podkreślił, że grupa koordynująca zapewni przydatne wskazówki w tej sprawie po przeprowadzeniu skoordynowanej inspekcji.

Artykuł 20 rozporządzenia o Eurodac stanowi, że nadzór nad systemem początkowo sprawować ma Wspólny Organ Nadzorczy, zastąpiony przez EIOD na początku roku 2004⁴.

- EIOD jest zatem organem właściwym do monitorowania działań Jednostki Centralnej i zapewnienia poszanowania praw osób, których dane dotyczą podczas przetwarzania ich danych w systemie Eurodac.
- Na szczeblu krajowym, każde z państw należących do systemu Eurodac posiada organ ochrony danych monitorujący zbieranie i wykorzystanie danych.
- W ciągu ostatnich 4 lat, EIOD i organy ochrony danych wypracowały skoordynowany nadzór nad systemem Eurodac, mający na celu skoordynowanie reakcji na wspólne problemy. Grupa koordynująca opublikowała już jeden raport z inspekcji skoordynowanej, zaś zawarte w nim zalecenia zostały w dużej części włączone w zakres propozycji Komisji w sprawie nowych rozporządzeń dublińskiego i o Eurodac.

Wysunięta przez Komisję propozycja przeglądu rozporządzenia o Eurodac ma na celu stworzenie podstaw prawnych dla tego modelu, który nie tylko okazał się przydatny i efektywny w praktyce, ale także został wybrany dla nowopowstających wielkich systemów informatycznych jak VIS czy SIS II.

Niniejszy raport, powstały po przeprowadzeniu skoordynowanej inspekcji i przyjęty w dniu 24 czerwca 2009, ma na celu zaprezentowanie wniosków i zaleceń w wybranych kwestiach.

III. Zakres i metodologia inspekcji

1. Zakres inspekcji

W dniu 18 grudnia 2007 grupa koordynująca przyjęła program prac na lata 2008-2009. Jego celem było ustalenie priorytetów i przełożenie ich na konkretne działania.

Po starannym rozważeniu kwestii interesujących grupę koordynującą oraz przebiegu procesów ustawodawczych, zdecydowano się objąć skoordynowanymi działaniami dwa problemy:

1. informowanie osób, których dane dotyczą,
2. ocenę wieku młodych azylantów.

1. Informowanie osób, których dane dotyczą

W raporcie z pierwszej skoordynowanej inspekcji stwierdzono, że jedną z prawdopodobnych przyczyn rzadkiego wykonywania prawa dostępu do danych z systemu Eurodac przez osoby, których dane dotyczą stanowi brak znajomości praw, które im przysługują. Zaproponowano zatem, by grupa koordynująca zbadała sposób, w jaki udziela się informacji osobom ubiegającym się o azyl lub innym osobom, których dane znajdują się w systemie Eurodac. Grupa koordynująca postanowiła ocenić istniejące praktyki w tym zakresie (które języki są stosowane, czy w jakiś sposób mierzone są skutki udzielania informacji...) i, jeśli będzie to możliwe, zbadać wpływ jakości podawanych informacji na wykonywanie prawa dostępu. Kolejnym celem jest identyfikacja i wymiana dobrych praktyk w tym zakresie. Sprawozdawcą w tej sprawie został portugalski organ ochrony danych.

2. Ocena wieku młodych azylantów.

Zgodnie z art. 4 rozporządzenia o Eurodac, od dzieci w wieku powyżej 14 lat należy pobierać odciski palców. Często problem stanowi ustalenie wieku dziecka, które nie ma przy sobie żadnego wiarygodnego dokumentu tożsamości – dla oszacowania wieku takich dzieci stosuje się rozmaite metody. W praktyce ustalenie wieku wiąże się nie tylko z jakością danych i wprowadzaniem ich do systemu Eurodac. Stosuje się je także, by ustalić, czy dana osoba ubiegająca się o azyl jest nieletnia, co ma poważny wpływ na rozpatrywanie wniosku o azyl (nieletnim azylantom przysługuje wiele środków ochrony, których nie przyznaje się osobom pełnoletnim). Metody ustalania wieku azylantów (zarówno w ramach systemu Eurodac, jak i w szerszym kontekście opisanym powyżej), a zwłaszcza ich wiarygodność i akceptowalność z punktu widzenia etyki, są przedmiotem dyskusji w wielu państwach członkowskich. Ponadto, brak harmonizacji systemów oceny wieku stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich prowadzi do dużej rozbieżności wyników. Ma to oczywisty wpływ na sprawiedliwe traktowanie badanych osób.

Celem analizy była ocena istniejących praktyk lub ustawodawstwa na poziomie krajowym w celu sprawdzenia ich zgodności z europejskimi ramami prawnymi w zakresie Eurodac, a także ustalenie, czy pożądana jest dalsza harmonizacja w tym zakresie.

2. Metodologia inspekcji

Grupa koordynująca zdecydowała się posłużyć standardowymi kwestionariuszami przygotowanymi przez sprawozdawcę i sekretariat. Zostały one załączone do niniejszego raportu.

Metoda zbierania odpowiedzi za pomocą kwestionariusza została pozostawiona do uznania krajowych organów ochrony danych. Niektóre z nich zastosowały badania terenowe, inne – pracę biurową. Co do zasady, kombinacja standardowego kwestionariusza i dowolnych metod inspekcji cieszyła się uznaniem. Większość państw członkowskich stwierdziła, że inspekcje na miejscu były bardziej produktywne niż wymiana informacji na piśmie pomiędzy ich urzędem a biurem Eurodac.

IV. Wyniki i ocena

1. Wstępne spostrzeżenia

Otrzymano pisemne odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu od wszystkich członków grupy koordynującej.

Powszechne uczestnictwo w ocenie jest mile widziane, pozwala bowiem uzyskać pełny ogólny obraz sytuacji we wszystkich państwach członkowskich.

Ponadto, informacje zebrane podczas skoordynowanej inspekcji zostały uzupełnione informacjami przekazanymi przez rozmaite zainteresowane podmioty, zarówno na poziomie instytucji UE jak i na poziomie krajowym. Duże zainteresowanie w wielu państwach członkowskich wzbudziła w szczególności kwestia oceny wieku młodych osób ubiegających się o azyl, zaś wyróżniające się analizy w tej kwestii przywołano w niniejszym raporcie. Mimo, że nie wchodziły one jako takie w zakres badania, grupa koordynująca zdecydowała się podkreślić

wykazane w nich zaangażowanie, aby ukazać wyniki w szerszym kontekście w sytuacjach, w których było to istotne⁴.

2. Informowanie osób, których dane dotyczą

a. Podstawy prawne

Prawa osób, których dane dotyczą, w tym prawo do informacji i dostępu do danych, reguluje art. 18 rozporządzenia o Eurodac. Ponadto, zastosowanie jako *lex generalis*⁵, ma również dyrektywa 95/46, co oznacza, że w sytuacjach nieobjętych rozporządzeniem o Eurodac zastosowanie mają przepisy dyrektywy.

Artykuł 18 rozporządzenia o Eurodac zawiera dość szczegółowy zestaw zasad regulujących prawa osób, których dane dotyczą. W tej sytuacji, prawo do informacji jest w oczywisty sposób ważne nie tylko samo w sobie, ale także jako warunek wstępny do wykonywania innych praw (dostępu, poprawiania...).

Artykuł 18 rozporządzenia o Eurodac stanowi, co następuje:

Prawa osoby, której dotyczą dane

1. Państwo Członkowskie pochodzenia podaje osobie objętej niniejszym rozporządzeniem następujące informacje:

- a) tożsamość kontrolera i jego przedstawiciela, jeśli istnieje;*
- b) cel, dla którego dane będą przetwarzane w systemie Eurodac;*
- c) odbiorców danych;*
- d) w odniesieniu do osoby objętej art. 4 lub art. 8 informację o obowiązku pobrania odcisków palców od tej osoby;*
- e) o prawie do dostępu do danych dotyczących tej osoby oraz do ich sprostowania.*

W odniesieniu do osoby objętej art. 4 lub art. 8 informacje określone w akapicie pierwszym podaje się przy pobieraniu odcisków palców od tej osoby.

W odniesieniu do osoby objętej art. 11 informacje określone w akapicie pierwszym podaje się nie później niż przy przesyłaniu danych dotyczących tej osoby do jednostki centralnej. Obowiązek ten nie ma zastosowania w przypadku, gdy dostarczenie takich informacji jest niemożliwe lub wymagałoby nieproporcjonalnie dużego nakładu sił.

b. Wyniki

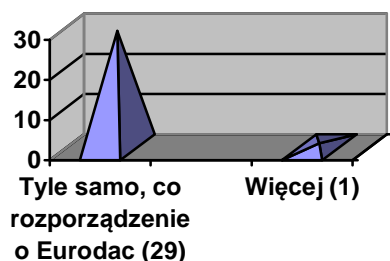
b.1. Krajowe ramy prawne i praktyki

⁴ Wśród licznych dokumentów dotyczących tej kwestii, grupa koordynująca odwołuje się w szczególności do następujących:

Wielka Brytania: Wspólna Komisja Izby Gmin i Izby Lordów do spraw Praw Człowieka, *The Treatment of Asylum Seekers (Traktowanie osób ubiegających się o azyl)*, Dziesiąty raport z sesji 2006-07, str. 65-68.
Francja: Avis n°88 du Comité Consultatif National d'Ethique sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridique (Opinia nr 88 Krajowego Etycznego Komitetu Konsultacyjnego w sprawie ustalania wieku do celów sądowych), 23 June 2005. Komitetowi udzieliła mandatu Pani Claire Brisset, francuski Rzecznik Praw Dziecka.

Holandia: *De migratiemachine: De rol van technologie in het migratiebeleid*, Huub Dijstelbloem en Albert Meijer (red.), Van Gennep, Amsterdam, 2009, str. 99-122.

⁵ Zgodnie z motywem (15) rozporządzenia o Eurodac, „Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych [4] ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych przez Państwa Członkowskie w ramach systemu Eurodac”.



Ile informacji dla podmiotów danych zapewnia prawo

Poza bezpośrednim wdrażaniem rozporządzenia o Eurodac, krajowe systemy prawne powinny również zawierać przepisy pozwalające osobom, których dane dotyczą na skuteczne wykonywanie prawa dostępu. Wszystkie organy ochrony danych poza jednym⁶ stwierdziły, że ustawodawstwo krajowe w ich

kraju zapewnia te same informacje, co rozporządzenie o Eurodac.

W większości państw członkowskich, przepisami krajowymi właściwymi w zakresie prawa do informacji są ustawy o ochronie danych, w niektórych państwach są one łączone z odpowiednimi przepisami innych aktów prawnych związanych z uchodźcami, azylem, imigracją lub policją. Niektóre państwa członkowskie podkreśliły fakt, że treść informacji, które należy przekazać osobom, których dane dotyczą w ramach procedur związanych z systemem Eurodac, regulują te właśnie przepisy.

W większości państw członkowskich przepisy powołują mechanizmy kontroli, zadośćuczynienia lub sankcjonowania stosowane w przypadkach, w których administratorzy danych nie dopełniają obowiązku informacyjnego. Możliwość nakładania kar wiąże się głównie z ustawodawstwem krajowym i kompetencjami organów ochrony danych.

⁶ Jeden organ ochrony danych wskazał, że zgodnie z ustawą o ochronie danych osobowych obowiązującą w jego kraju, prawo do informacji jest bardziej restrykcyjne niż rozporządzenie o Eurodac, w szczególności w zakresie momentu udzielania informacji (ma się ono odbywać przed zebraniem danych) i identyfikacji przetwarzających dane.

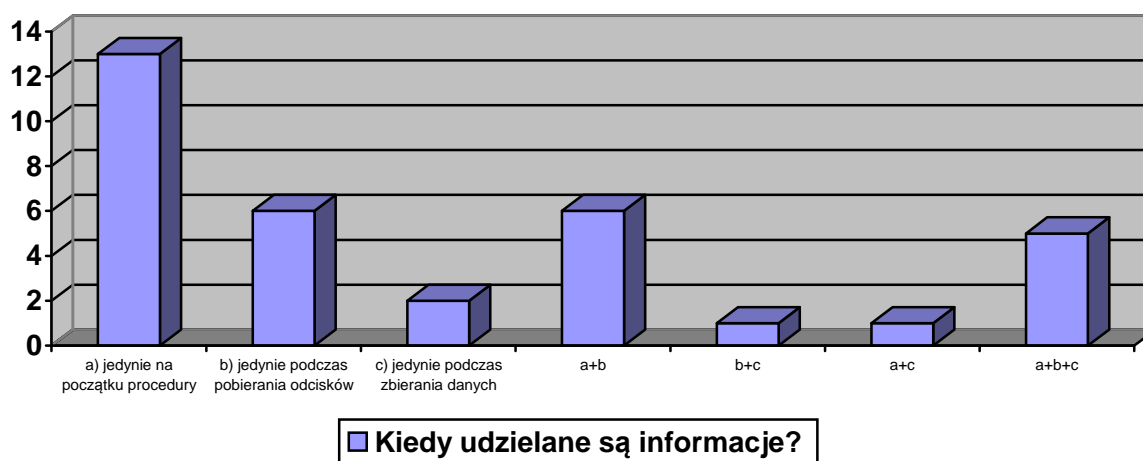
W bardzo niewielu krajach poza ustawodawstwem krajowym istnieją także dodatkowe wytyczne lub instrukcje administracyjne dla właściwych organów, na których ciąży obowiązek zapewnienia informacji osobom, których dane dotyczą. Te wewnętrzne dyrektywy w istotny sposób wspierają prawo do informacji, dodając nowe informacje, narzucając im zrozumiałą postać i ustalając konkretne procedury wykonywania prawa dostępu dla uniknięcia bezprawnych wyszukiwań.

b.2. Udzielanie informacji

Aby umożliwić lepsze zrozumienie sposobu udzielania informacji osobom, których dane dotyczą i ocenę jakości tych informacji, kwestionariusz zawierał szczegółowe pytania o okoliczności, środki, osoby zaangażowane oraz praktyki związane z daną procedurą.

Moment udzielania informacji

Jeśli chodzi o moment w ramach procedury, w którym udzielane są informacje, sytuacja do pewnego stopnia różni się w zależności od państwa członkowskiego: blisko połowa wskazała



początek procedury jako moment udzielania informacji, inne twierdziły, że są one podawane w momencie pobierania odcisków palców a jeszcze inne – że informacji udziela się w obu tych momentach. Ponadto, niektóre z państw wskazały, że informacje podaje się podczas zbierania innych danych osobowych, a jedno – że na początku procedury i później, podczas zbierania innych danych osobowych. Niektóre z państw zapewniają informację na wszystkich trzech wymienionych etapach.

Choć może wydawać się, że podawanie informacji na kilku różnych etapach procedury stanowi postęp, w istocie może być mylące, gdyż informacje podaje się z różnych przyczyn. W niektórych wypadkach moment udzielania informacji osobie ubiegającej się o azyl lub nielegalnemu imigrantowi zależy od rodzaju udzielanych informacji; w innych nie jest jasne, czy informacje potwierdzają się nawzajem, czy też nie wszystkie są podawane jednocześnie, ale udziela się ich w częściach podczas całej procedury.

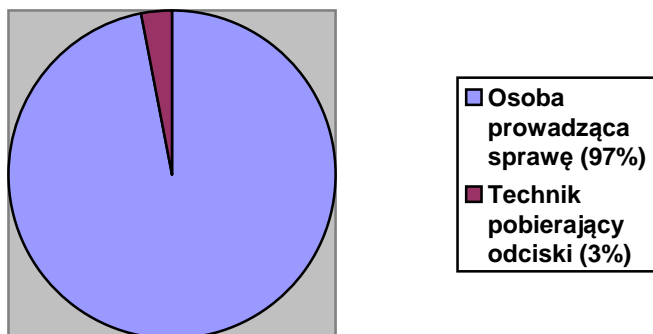
Jeśli chodzi o osobę, na której spoczywa zadanie udzielania informacji, we wszystkich krajach poza jednym jest to osoba prowadząca sprawę (w innym przypadku informacji udziela technik pobierający odciski palców). Osobą prowadzącą sprawę jest w niektórych państwach członkowskich pracownik organu wymiaru sprawiedliwości, w innych (rzadziej) inny pracownik, w sześciu krajach sprawę prowadzić może organ wymiaru sprawiedliwości lub

pracownik służby cywilnej – często w zależności od tego, czy ma się do czynienia z osobą ubiegającą się o azyl, czy z nielegalnym imigrantem. W niektórych krajach osoby prowadzące sprawę zajmują się także pobieraniem odcisków.

Procedurę zwykle kontrolują pracownicy organów wymiaru sprawiedliwości, co oznacza, że obowiązek informacyjny spoczywa na nich.

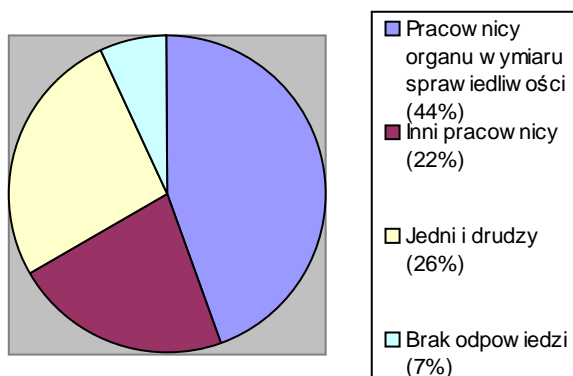
Sposób udzielania informacji

Kto udziela informacji?



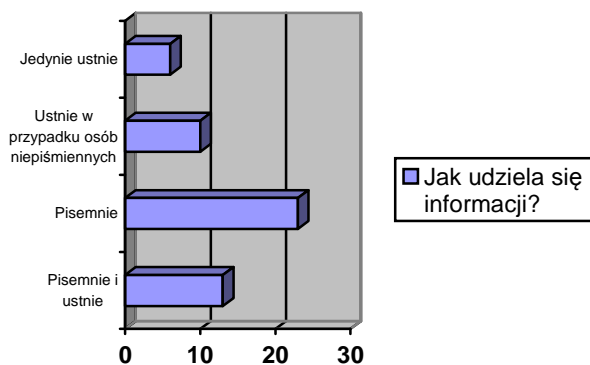
Jeśli chodzi o sposób udzielania informacji osobom, których dane dotyczą, w zdecydowanej większości państw członkowskich są one podawane na piśmie, jednak w niektórych krajach udziela się ich wyłącznie ustnie. W

praktyce ustne udzielanie odpowiedzi stosuje się często – jest ono wykorzystywane także jako procedura alternatywna w wypadku osób niepiśmiennych lub nierozumiejących żadnej z dostępnych przetłumaczonych wersji tekstu. Niemal w połowie państw członkowskich udziela się informacji na obydwa sposoby – albo dla uzupełnienia, albo w zależności od kategorii osób, których dane dotyczą.



W przypadku informacji podawanych ustnie, zawsze (z wyjątkiem jednego kraju) dostępne jest tłumaczenie na kilka języków i wyraźnie widać wysiłki ze strony właściwych organów w celu zrozumienia osób, których dane dotyczą i bycia przez nich zrozumianymi, obejmujące również korzystanie z wideokonferencji w wypadku, gdy tłumacz z danego języka nie jest dostępny na miejscu.

Powyżej: Kto prowadzi sprawę?



Tłumacze odgrywają również bardzo istotną rolę w ocenie, czy osoby, których dane dotyczą w pełni rozumiały przekaz. Ocenę taką przeprowadza się za pomocą dodatkowych pytań i objaśnień, w niektórych państwach prosi się osoby, których dane dotyczą o podpisanie dokumentu potwierdzającego, że informacje zostały podane i zrozumiane.

W niektórych krajach nie podejmuje się jednak prób zapewnienia, że osoba, której dane dotyczą rozumie wagę tego, co się do niej mówi, mimo, że niemal wszystkie państwa członkowskie przyznają, że w ramach procedury azyłowej jest na to dość czasu. Jedynie jedna trzecia państw członkowskich

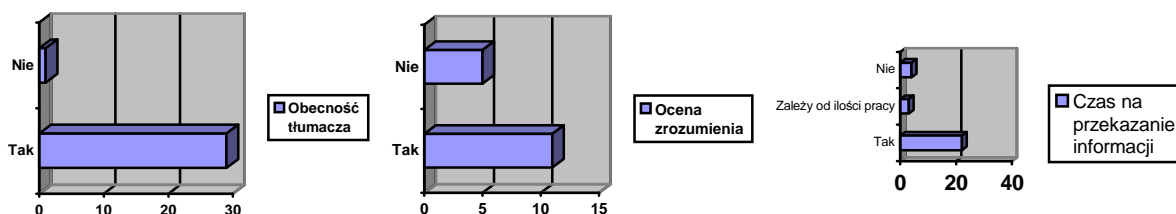
wyraźnie stwierdziła, że organy udzielające azylu upewniają się, że osoby, których dane dotyczą zrozumiały przekazywane im informacje.

Spośród państw udzielających osobom, których dane dotyczą informacji na piśmie, wszystkie poza jednym zapewniają kilka wersji językowych. Wydaje się, że co do zasady, dokumenty zawierające informacje tłumaczone są na języki narodowe najbardziej rozpowszechnione wśród azylantów. W niektórych krajach informacje tłumaczone są na ponad 20 języków.

Ponadto, we wszystkich państwach członkowskich poza jednym osoby, których dane dotyczą otrzymują kopię przekazanych informacji w formie oddzielnej broszurki lub w wydawanych im dokumentach administracyjnych, mają zatem możliwość ich ponownego przeczytania.

Ocena zrozumienia informacji

Powszechną praktyką w zdecydowanej większości krajów jest ocenianie, czy osoba, której dane dotyczą zrozumiała przekazane jej informacje. Odbywa się to z pomocą tłumacza uczestniczącego w procedurze, w niektórych krajach osoby, których dane dotyczą podpisują dokument potwierdzający zrozumienie informacji.



W wypadku, gdy osoba, której dane dotyczą nie umie czytać, większość państw członkowskich zapewnia informacje ustnie, poprzez odczytanie tekstu lub objaśnienie go za pomocą tłumacza, który służy pomocą, jeśli osoba, której dane dotyczą sygnalizuje, że nie zrozumiała informacji.

Rola organizacji pozarządowych

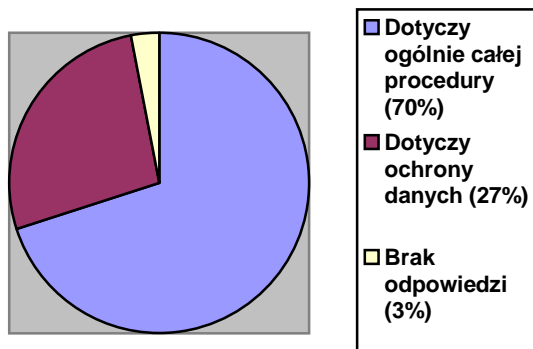
Niektóre kraje podkreśliły także rolę organizacji pozarządowych w prowadzeniu procedury Eurodac, w szczególności w przypadku azylantów. Organizacje pozarządowe angażują się w procedurę na różnych poziomach: oferują obywatelom pomoc (na przykład poradnictwo prawne), zapewniają odpowiednie informacje o systemie Eurodac lub wydają specjalne ulotki rozdawane azylantom. W jednym kraju okazało się, że jedyne informacje na piśmie, jakie otrzymują osoby, których dane dotyczą, publikowane są przez organizację pozarządową, gdyż organy właściwe zapewniają je jedynie w formie ustnej.

b.3. Treść informacji

Odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu ukazują znaczące różnice w treści informacji podawanych osobom, których dane dotyczą.

Po pierwsze, prawo do informacji o ochronie danych jest w większości krajów postrzegane jako część informacji związanych z procedurą aplikacyjną. W dwóch krajach informacje o Eurodac podaje się łącznie z innymi informacjami o krajowych procedurach związanych z odciskami palców. Jedynie w kilku krajach informuje się osobno o kwestiach związanych z ochroną danych.

W związku z powyższym, informacje o ochronie danych gubią się w natłoku innych informacji udzielanych azylantom lub nielegalnym imigrantom. Ponadto, zwykle są ogólnikowe i niepełne.



Choć większość państw członkowskich twierdzi, że informacje zawierają wyjaśnienia dotyczące konsekwencji pobrania odcisków palców i przekazywania danych osobowych do innych krajów, znacząca liczba państw nie udziela takich informacji.

Obok: Treść udzielanych informacji...

W istocie, w ogólnej ocenie jakości prawa do informacji przez organy ochrony danych, jedynie kilka uznało udzielane informacje za w pełni zgodne z rozporządzeniem o Eurodac, czyli „pełne”, „jasne” i „odpowiednie”.

W krajach, w których informacji udziela się ustnie, organy ochrony danych podkreślały, że bardzo trudne jest przeprowadzenie oceny sytuacji i zweryfikowanie odpowiedniości informacji podawanych osobom, których dane dotyczą.

W większości państw udzielających informacji na piśmie, organy ochrony danych uznały, że jakość informacji wymaga poprawy. Większość organów ochrony danych podkreślała, że informacje podawane osobom, których dane dotyczą, były „niewystarczające”, „niepełne”, „ogólnikowe”, „nie w pełni odpowiednie” lub „niewystarczająco jasne”.

Sytuacja jest jednak różna w różnych krajach. Niektóre organy ochrony danych uważają, że koniecznych jest jedynie kilka poprawek, w szczególności zebranie w jednym miejscu fragmentarycznych informacji o ochronie danych lub lepsze wyjaśnienie niektórych z ich aspektów, inne podkreślały, że informacje powinny zostać gruntownie poprawione i uzupełnione, by uzyskać zgodność z rozporządzeniem o Eurodac.

Ponadto, z jednej strony niektóre organy ochrony danych podkreślały konieczność znacznego rozszerzenia informacji przekazywanych osobom, których dane dotyczą, w tym dodanie do nich informacji o ich prawach jako podmiotów danych, a także innych objaśnień, obecnie udzielanych w sposób bardzo skrótowy. Z drugiej strony, waga udzielania informacji w jasny i zrozumiały sposób w celu zapewnienia ich zrozumienia przez osoby, których dane dotyczą, a także unikanie języka legalistycznego i eurożargonu również stanowiła istotną kwestię dla wielu organów ochrony danych.

b.4. Ocena efektywności informacji

W większości krajów właściwe organy krajowe nie przeprowadzają dodatkowej oceny informacji, które podają, poza odbywającym się w ramach procedury Eurodac sprawdzeniem, czy osoba, której dane dotyczą, rozumiała informacje. Jeden kraj wspomniał o projekcie oceniania informacji dotyczących procedury azylowej w ogóle, inne kraje stwierdziły, nie podając szczegółów, że ocenia się efektywność informacji.

Jeśli chodzi o ilość wniosków o udzielenie dostępu do danych, które mogłyby doprowadzić do zalegalizowania szczególnych wyszukiwań w systemie Eurodac, większość krajów wskazała, że nie otrzymały dotąd żadnych tego rodzaju wniosków. W niektórych krajach wykonywano

już prawo dostępu, jeden kraj dodał, że wnioski zwykle przedkładają przedstawiciele osób, których dane dotyczą.

b.5. Spostrzeżenia organów azylowych

Jeśli chodzi o kwestię szczególnych potrzeb organów azylowych związanych z umożliwieniem im wykonywania zadań związanych z obowiązkiem zapewnienia ochrony danych, niektóre kraje stwierdziły, że nie otrzymały żadnych próśb tego rodzaju, w innych istnieją szczególne potrzeby.

Najczęściej przywoływana przez właściwe organy azylowe była potrzeba porównywania praktyk i harmonizacji zasad. Państwa członkowskie jako najważniejsze potrzeby podkreślały: znajomość innych praktyk, harmonizowanie interpretacji zasad, opracowanie standardowych informacji i sieć punktów kontaktowych. Niektóre kraje wspominały także o potrzebie dodatkowych tłumaczeń, zapewnianych przez Komisję Europejską bądź na języki nietytowe. Właściwy organ z jednego państwa członkowskiego wspomniał nawet o konieczności wprowadzenia zmian w ustawodawstwie krajowym, umożliwiającym mu zachowanie zgodności z rozporządzeniem o Eurodac.

W istocie, większość krajów nie dzieli się doświadczeniami w sposób zorganizowany. Istnieje jednak taka możliwość w ramach regularnych spotkań dublińskiej grupy koordynującej, niektóre kraje wspominały również o wymianie materiałów informacyjnych.

c. Ocena

Krajowe ramy prawne, w szczególności krajowe przepisy o ochronie danych i odpowiednie przepisy o prawie do informacji, zapewniają te same informacje, co wymienione w art. 18 rozporządzenia o Eurodac. W niewielu krajach istnieją dodatkowe wewnętrzne wytyczne, udoskonalające wyżej wymienione akty prawne.

Zwykle stosowane są mechanizmy kontroli, głównie w ramach uprawnień organów ochrony danych, w zakresie nadzoru, zadośćuczynienia i sankcji w przypadku niedopełnienia obowiązków w zakresie udzielenia informacji o ochronie danych.

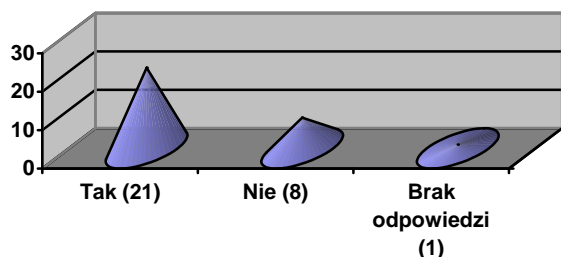
Informacje udzielane osobom, których dane dotyczą, znacząco różnią się w zależności od kraju, oczywiste jest także, że istnieją inne praktyki dla azylantów i nielegalnych imigrantów: co do zasady nielegalni imigranci otrzymują zdecydowanie mniej informacji, a w niektórych przypadkach nie otrzymują ich wcale.

Informacje o ochronie danych są zwykle przekazywane razem z innymi informacjami związanymi z procedurą Eurodac lub z innymi procedurami, co wydaje się zacierać informacje o ochronie danych w systemie Eurodac.

Znaczna liczba krajów nie udziela informacji w formie pisemnej, co uniemożliwia osobom, których dane dotyczą, dalsze zapoznawanie się z otrzymanymi informacjami, a jednocześnie utrudnia organom ochrony danych sprawdzenie, w jaki sposób realizowane jest prawo do informacji i czy sposób ten jest zgodny z prawem.

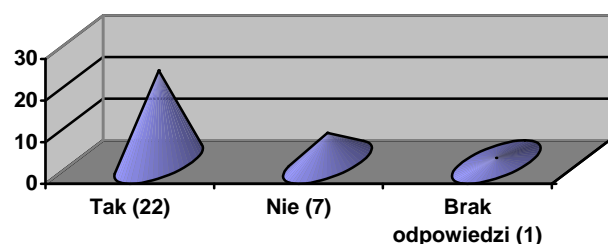
W niektórych krajach obowiązki nałożone na właściwe organy są częściowo wypełniane przez organizacje pozarządowe. Mimo istotnej roli odgrywanej przez te organizacje w procedurze Eurodac, w niektórych przypadkach przewidzianej nawet w ustawodawstwie krajowym, ich zaangażowanie nie zdejmuje z administratorów danych obowiązku ochrony danych osobowych i zapewniania informacji.

Jakość treści informacji udzielanych osobom, których dane dotyczą, wymaga zdecydowanej poprawy – w przeciwnym razie, jeśli informacje nie będą odpowiednie, nawet wysiłki niektórych organów krajowych, tłumaczących je na kilka języków w celu przekazania ich



Czy podane informacje wyjaśniają konsekwencje pobierania odcisków palców do Eurodac?

osobom, których dane dotyczą i zagwarantowania ich zrozumienia, pójda na marne.



Czy informuje się o wymianie danych z innymi państwami?

Co do zasady, informacje dotyczące ochrony danych wydają się niepełne, w szczególności w odniesieniu do konsekwencji pobierania odcisków palców, przekazywania

danych osobowych do innych krajów i prawa dostępu, poprawiania i usuwania danych. Informacje są niezrozumiałe biorąc pod uwagę poziom wykształcenia i wiedzy prawnej odbiorców.

Krajowe organy właściwe nie dysponują narzędziami pozwalającymi ocenić efektywność informacji o ochronie danych, co pozwoliłoby wskazać słabe punkty procedury.

Brak znajomości praw przysługujących osobom, których dane dotyczą może tłumaczyć bardzo niską liczbę wniosków o udzielenie dostępu do danych osobowych. Należy zauważyć, że co do zasady kraje, w których składane są takie wnioski to te, w których informacje zapewniane osobom, których dane dotyczą, są pełne, odpowiednie i zgodne z rozporządzeniem o Eurodac.

Organy azylowe wydają się być świadome tych problemów i ich delikatnego charakteru i często podkreślały potrzebę wymiany doświadczeń i konieczność harmonizacji zasad i praktyk.

3. Ocena wieku azylantów

a. Podstawy prawne

Zgodnie z art. 4, 8 i 11 rozporządzenia o Eurodac, należy pobierać odciski palców od osób w wieku powyżej 14 lat ubiegających się o azyl, zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy zewnętrznej lub nielegalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego (dalej zwanych „nielegalnymi imigrantami”)

Przepisy te stanowią ponadto, że „Procedurę [pobierania odcisków palców] ustala się zgodnie z rozwiązaniami krajowymi stosowanymi w danym państwie członkowskim oraz z gwarancjami

określonymi w konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka” (dalej zwanej „Konwencją”).

W rozpatrywanej sytuacji zastosowanie mają następujące przepisy Konwencji:

Artykuł 3: *We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.*⁷

Artykuł 16: *Żadne dziecko nie będzie podlegało arbitralnej lub bezprawnej ingerencji w sferę jego życia prywatnego, rodzinnego lub domowego czy w korespondencję ani bezprawnym zamachom na jego honor i reputację.*

Artykuł 22: *Państwa-Strony podejmą właściwe kroki dla zapewnienia, aby dziecko, które ubiega się o status uchodźcy bądź jest uważane za uchodźcę w świetle odpowiednich przepisów prawa międzynarodowego lub wewnętrznego stosowanego postępowania, w przypadku, gdy występuje samo lub towarzyszą mu rodzice bądź inna osoba, otrzymało odpowiednią ochronę i pomoc humanitarną przy korzystaniu z odpowiednich praw zawartych w niniejszej konwencji lub innych międzynarodowych aktach dotyczących praw człowieka oraz innych dokumentach w sprawach humanitarnych, których wspomniane Państwa są Stronami.*

Istotne dla dyskusji są także wytyczne zawarte w Podręczniku Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w sprawie zasad i trybu ustalania statusu uchodźcy. Zgodnie z Konwencją dotyczącą statusu uchodźcy z 1951 r. oraz Protokołem dodatkowym do niej z 1967 r. Są one uznawane za istotne źródło prawa (mimo, że nie mają mocy prawnej) i często stosuje się je jako wyznacznik interpretacji obowiązków narzuconych przez Konwencję. Przypominają one osobom podejmującym decyzję, że:

197. *Wymaganie dowodów nie powinno być zbyt ściśle stosowane wobec zrozumiałych trudności z ich uzyskaniem szczególnej sytuacji, w której znajduje się osoba ubiegająca się o status uchodźcy.*

198. *Osoba, która z powodu swoich doświadczeń obawiała się władz w swoim kraju, może odczuwać niepewność w obliczu każdego organu władzy. Może zatem obawiać się mówienia otwarcie i podania pełnej relacji o swoim przypadku.*

199. *Nieprawdziwe stwierdzenia same w sobie nie dają podstawy do odmowy nadania statusu uchodźcy. Do obowiązków osoby badającej sprawę należy ocena takich stwierdzeń w świetle wszystkich okoliczności przypadku.*

203. *Nawet gdy osoba ubiegająca się o status uchodźcy wykazała szczerą wysiłkę przedstawienia swojej sprawy, wciąż może brakować dowodów potwierdzających jej deklarację. (...) Zwykle konieczne jest zatem rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść wnioskodawcy.*

214. *Problem, czy małoletni bez opieki może uzyskać status uchodźcy, należy rozważyć przede wszystkim w kontekście stopnia jego rozwoju psychicznego i stopnia dojrzałości. W wypadku dzieci jest na ogół konieczne zatrudnienie psychologa dziecięcego. Dziecko – a także nastolatek – nie jest z prawnego punktu widzenia niezależne, toteż powinno, jeśli jest taka potrzeba, mieć wyznaczonego opiekuna, którego zadaniem byłoby dążenie do uzyskania decyzji najlepiej zabezpieczającej interes dziecka. Pod nieobecność rodziców i prawnie wyznaczonego opiekuna do obowiązków władz należy zapewnienie, by w pełni chronione były interesy małoletniego ubiegającego się o status uchodźcy.*

216. *Należy jednak podkreślić, że są to jedynie ogólne wskazówki, a dojrzałość psychiczną osoby małoletniej należy ustalić w świetle jej doświadczeń osobistych, rodzinnych i kulturowych.*

⁷ Grupa robocza ds. ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych („Grupa Robocza Art. 29”) wypowiedziała się na temat tej zasady w dokumencie roboczym 1/2008 w sprawie ochrony danych osobowych dzieci, dostępnym na stronie:
http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2008/wp147_en.pdf

Należy również zauważyć, że dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich zapewnia szczególne zabezpieczenia proceduralne osobom małoletnim bez opieki. Dyrektywa rozpatruje szczegółowo kwestię oceny wieku w kontekście analizy wniosków o azyl⁸ (grupa koordynująca skupiła się na tej kwestii w kontekście zastosowania systemu Eurodac). Jest jednak oczywiste, że dyrektywa 2005/85/EC służyć może jako źródło inspiracji dla niniejszej analizy i opartych na niej zaleceń. Istotny jest w tym kontekście następujący przepis:

Art. 17 ust. 5. Państwa Członkowskie mogą przeprowadzać w ramach rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu badania lekarskie mające na celu ustalenie wieku małoletnich bez opieki.

W przypadku przeprowadzania badań lekarskich, Państwa Członkowskie zapewniają, aby:

a) małoletni bez opieki zostali poinformowani przed rozpatrzeniem ich wniosku o udzielenie azylu i w języku, co do którego istnieją rozsądne przypuszczenia, że zostanie on przez nich zrozumiany, o możliwości ustalenia wieku w drodze badania lekarskiego. Obejmuje to informację na temat sposobu przeprowadzenia badania i ewentualnych konsekwencji wyniku badania lekarskiego dla rozpatrzenia wniosku o azyl, jak również konsekwencji odmowy przez małoletniego bez opieki poddania się badaniu lekarskiemu;

b) małoletni bez opieki lub ich przedstawiciele wyrazili zgodę na przeprowadzenie badania w celu ustalenia wieku danych małoletnich; oraz

c) decyzja o odrzuceniu wniosku o udzielenie azylu złożonego przez małoletniego bez opieki, który odmówił poddania się takiemu badaniu lekarskiemu, nie była oparta wyłącznie na tej odmowie.

Odmowa przez małoletniego bez opieki poddania się takiemu badaniu lekarskiemu nie stanowi przeszkody dla organu rozpatrującego do podjęcia decyzji w sprawie wniosku o udzielenie azylu.

6. Przy wdrażaniu niniejszego artykułu Państwa Członkowskie biorą pod uwagę przede wszystkim najlepszy interes dziecka.

Należy zauważyć, że Komisja zobowiązana jest do złożenia sprawozdania z zastosowania dyrektywy (i „zapropowania wszelkich koniecznych poprawek”) do dnia 1 grudnia 2009 (patrz art., 42). Choć niniejszy raport skupia się na systemie Eurodac, zalecenia grupy koordynującej stanowiąc będą wkład do tego sprawozdania.

b. Wyniki

b.1. Zastosowanie rozporządzenia o Eurodac lub innych szczególnych zabezpieczeń

Większość państw członkowskich, które wypełniły kwestionariusz, odpowiedziała, że ich prawo krajowe określa ogólne zasady w podobny sposób, jak rozporządzenie o Eurodac.

Niektóre z państw członkowskich wspomniały o szczególnych procedurach lub zabezpieczeniach. Wiele z nich odwoływało się do odpowiednich standardów i wymogów zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawach Dziecka, a także o szczególnych przepisach krajowych zawartych w ustawach o azylu, cudzoziemcach lub imigrancach, lub bardziej ogólnie do reżimu prawnego regulującego przyznawanie azylu.

⁸ Motyw (29) dyrektywy stanowi: „Niniejsza dyrektywa nie dotyczy procedur objętych rozporządzeniem Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiającym kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego”.

Należy także zauważyć, że niektóre państwa członkowskie regulują tę kwestię za pomocą ustaw, inne wydają także rozmaite dekrety i inne akty administracyjne oraz wytyczne (np. wewnętrzne wytyczne urzędów imigracyjnych, wytyczne Komisarza Policji, wewnętrzne przepisy policyjne...).

b.2. Zastosowanie badań lekarskich do oceny wieku azylantów

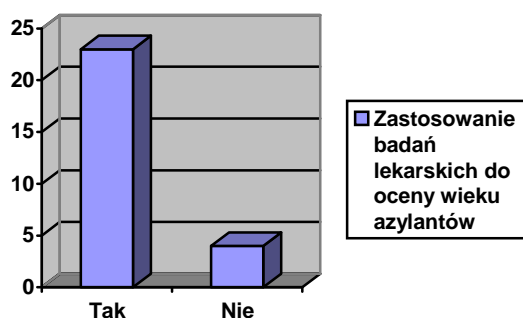
Istotnym wnioskiem z analizy kwestionariusza jest stwierdzenie, że w zdecydowanej większości państw członkowskich różnych rodzajów **badania lekarskie** mające na celu ocenę wieku azylantów są dozwolone przez prawo i stosowane w praktyce. Nie korzysta z nich jedynie 5 spośród państw członkowskich. Badanie lekarskie może składać się z rozmów z lekarzami i psychologami, oględzin przez wyspecjalizowanych pracowników, badań dentystycznych, badań rentgenowskich kości, badań krwi i tzw. badania rozwoju płciowego, przeprowadzanego przez lekarza z instytutu patologii. W wielu państwach członkowskich badanie łączy się z innymi technikami oceny, np. wyszukiwaniem danych ze spisu ludności lub innych dokumentów.

Należy również zauważyć, że niektóre z państw członkowskich regulują delikatną kwestię wyboru metod oceny wieku azylantów, w tym rodzaj badania lekarskiego, poprzez przepisy tzw. prawa miękkiego, takiego jak podręczniki procedury azylowej czy wewnętrzne regulaminy policji. W niektórych państwach członkowskich metody badania wieku zależą również od miejsca, gdzie badanie takie się odbywa, gdyż pozostają w gestii władz lokalnych.

Zakres zastosowania badań lekarskich do oceny wieku jest także różny w różnych państwach członkowskich. Niektóre z nich stosują badania jedynie sporadycznie, w sytuacjach, w których uznają to za absolutnie konieczne, kiedy inne rodzaje badań okazują się niewystarczające lub w razie wątpliwości.

Niektóre państwa członkowskie wspominały o trudnościach w oszacowaniu wieku azylantów na podstawie stosowanych przez nie metod i przyznały, że metody takie, w tym różnego rodzaju badania lekarskie, pozwalały określić jedynie zakres wiekowy, nie dokładny wiek. Na przykład jedno z państw członkowskich wspomniało, że „ocenę powinno się prowadzić możliwie najbardziej na korzyść osoby, której dane dotyczą”. Inne państwa członkowskie twierdziły, że

choć metoda stosowana jest od dawna, wciąż toczą się dyskusje w kwestii dokładności oceny. Niektóre państwa członkowskie (będące jednak w mniejszości) twierdziły, że dokładność metody nie budzi wątpliwości.



W niektórych państwach członkowskich dozwolone są jedynie badania „nieinwazyjne”. Na przykład w jednym z nich niedozwolone jest badanie

rentgenowskie, które uznaje się za sprzeczne

z prawem do nietykalności cielesnej zapewnionym przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. Prawo tego kraju zezwala jednak na inne rodzaje badań, takie jak oględziny i rozmowa z pediatrą, neurologiem czy psychiatrą. W innym państwie członkowskim dozwolone są jedynie badania antropologiczne i psychologiczne i są one stosowane rzadko.

W tym kontekście należy wspomnieć, że interpretacja określenia „inwazyjny” jest różna w różnych państwach członkowskich, np. 3 spośród nich stwierdziły, że uważają badanie rentgenowskie za nieinwazyjne, podczas gdy inne uważały je za kontrowersyjne z punktu

widzenia praw człowieka i oceniały je w świetle prawa do nietykalności i obowiązku poszanowania przepisów Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

b.3. Oświadczenie azylanta

Ciekawym problemem do dyskusji i dalszej analizy jest kwestia ważności i efektu prawnego oraz priorytetowego traktowania **oświadczenia** w sprawie wieku złożonego przez azylanta podczas procedury. W niektórych państwach członkowskich oświadczenie takie ma decydujące znaczenie.

W niektórych państwach członkowskich w razie wątpliwości traktuje się oświadczenie azylanta w sprawie wieku jako prawdziwe (zgodnie z zasadą „*in dubio pro*”).

b.4. Ocena prowadzącego sprawę

Niektóre państwa członkowskie opierają ocenę wieku na oświadczeniach osób prowadzących sprawę i tylko w wypadku wątpliwości dozwolone jest dalsze sprawdzanie poprzez badanie lekarskie lub wywiad z wyspecjalizowanymi pracownikami. W 2 państwach członkowskich ocena osoby prowadzącej sprawę ma decydujące znaczenie i nie stosuje się badań lekarskich.

b.5. Konsekwencje odmowy poddania się badaniu lekarskiemu

Zbadano również, czy i do jakiego stopnia azylant może **sprzeciwić się** badaniu lekarskiemu i jakie miałyby to skutki prawne dla jego sytuacji.

Sytuacja w różnych państwach członkowskich wydaje się różna. W części z nich możliwy jest sprzeciw, który jednak może negatywnie wpłynąć na przebieg procedury azylowej. W kilku państwach sprzeciw jest możliwy i jako taki nie wyklucza przyznania azylu, jest jednak brany pod uwagę jako jeden z czynników podczas procedury. Inne państwa członkowskie stwierdziły, że choć z prawnego punktu widzenia osoby, których dane dotyczą mają prawo sprzeciwu, nie mogą z niego korzystać w praktyce. Rodzi to pytanie, dlaczego w takich przypadkach nie wykorzystuje się możliwości zapewnionych przez prawo. Wiele z państw członkowskich nie podało szczegółowych informacji o kwestii sprzeciwu.

W wielu państwach członkowskich prawo nie daje możliwości sprzeciwu wobec badania lekarskiego⁹.

b.6. Prawo żądania drugiej opinii lekarskiej

Niektóre z państw członkowskich dają azylantom możliwość zażądania drugiej opinii lekarskiej dotyczącej oceny ich wieku, zwykle jednak na ich koszt. W niektórych państwach do wydania drugiej opinii potrzebne jest drugie badanie lekarskie, co budzi wątpliwości etyczne, jako że azylant ubiegający się o wydanie drugiej opinii może być poddany dwóm badaniom rentgenowskim służącym temu samemu celowi.

W jednym z państw członkowskich istnieje również trzecie rozwiązanie: azylant może poprosić o powołanie nowego eksperta. Jeśli jego opinia nie będzie zgodna z opinią pierwszego, organ azylowy musi przeanalizować sytuację lub wezwać trzeciego eksperta. W innych państwach członkowskich prawo nie przewiduje takiej możliwości.

⁹ Należy przypomnieć, że niniejsze sprawozdanie dotyczy procedury Eurodac. Zwykle, podczas ogólnej procedury azylowej, sprzeciw wobec badania medycznego jest dozwolony na mocy dyrektywy 2005/85/WE.

W niektórych państwach członkowskich azylant nie może odwołać się od wyniku oceny wieku, a jedynie od decyzji w sprawie przyznania azylu, przy której podejmowaniu wiek brany był pod uwagę.

b.7. Zaangażowanie organów ochrony danych

W zdecydowanej większości państw członkowskich organy ochrony danych nie są zaangażowane w procedurę. W istocie wszystkie państwa członkowskie, które udzieliły odpowiedzi na to pytanie, stwierdziły, że organy ochrony danych nie są zaangażowane, a jedynie kilka wspominało o „zaangażowaniu pośrednim”, kiedy organy ochrony danych otrzymują skargi lub przeprowadzają inspekcje.

c. Ocena

Pierwszą rzeczą, jaka daje się zauważyć, jest trudność w ustaleniu jasnego obrazu sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich, które w bardzo różnorodny sposób podchodzą do problemu oceny wieku azylantów. Różnią się nie tylko zastosowane procedury i techniki, ale także sposób oceny ich wiarygodności i aspektów etycznych w różnych krajach.

Prowadzi to do następujących wniosków dotyczących zarówno aspektów proceduralnych jak i samej zasady oceny wieku poprzez badanie lekarskie.

c.1. Procedura formalna

Procedura oceny wieku młodych azylantów w celu ustalenia, czy powinni oni zostać zarejestrowani w systemie Eurodac obejmuje działania stanowiące ingerencję w prywatne życie obywateli. Zgodnie z prawem precedensowym dotyczącym art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ingerencja taka musi być oparta na jasnych, łatwo dostępnych i przewidywalnych przepisach.

Wątpliwe jest, czy państwa członkowskie publikujące opisy procedur w regulaminach wewnętrznych lub innych niepublikowanych dokumentach administracyjnych spełniają wymogi tego artykułu.

c.2. Znaczenie oświadczenia azylanta

Należy podkreślić wagę badań lekarskich dla całej procedury, na przykład ich znaczenie, dość duże w porównaniu ze znaczeniem oświadczenia azylanta. Istnieje niebezpieczeństwo, że organy państw członkowskich opierać się będą wyłącznie lub głównie na ocenie lekarskiej, która z zasady ma pierwszeństwo przed innymi dowodami. Poleganie przede wszystkim na badaniach lekarskich zamiast na deklaracjach azylantów było w niektórych raportach z inspekcji postrzegane jako traktowanie ich jak podejrzanych imigrantów, nie jak dzieci.

Co do zasady, ocena techniczna nie powinna całkowicie zastępować deklaracji azylanta. Należy zauważyć, że w niektórych państwach członkowskich, w przypadku wątpliwości, oświadczenie azylanta w sprawie wieku traktuje się jako prawdziwe (zgodnie z zasadą „*in dubio pro*”).

Artykuł 8

- 1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.*
- 2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.*

c.3. Konsekwencje odmowy poddania się badaniu

Istotna jest tu kwestia dobrowolnej, świadomej zgody na badanie. W niektórych państwach członkowskich azylanci, którzy odmówią poddania się badaniu, dla celów procedury są automatycznie traktowani jako dorośli. W kilku państwach członkowskich odmowa poddania się badaniu uważana jest za okoliczność negatywną, świadczącą przeciwko azylantowi. Nie wydaje się jednak uzasadnione zakładanie, że młody człowiek, który właśnie przybył na terytorium UE i być może głęboko strauumatyzowany, jeśli odmówi poddania się badaniu, automatycznie jest dorosłym. Zostało to wskazane w ustawodawstwie niektórych państw członkowskich (w aktach prawnych wdrażających dyrektywę 2005/85).

c.4. Konsekwencje podania nieprawdziwego wieku

Kwestia ta nie była poruszona w kwestionariuszu, pojawiła się jednak w odpowiedziach kilku krajów. W jej kontekście warto przypomnieć, że nawet w wypadku, gdy azylant podał nieprawdziwe informacje co do swojego wieku, nie powinno to być traktowane jako dowód fałszywości pozostałej części deklaracji. Odnosimy się tutaj do wytycznych zawartych w Podręczniku Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, w szczególności w ustępie 199 (*„Nieprawdziwe stwierdzenia same w sobie nie dają podstawy do odmowy nadania statusu uchodźcy. Do obowiązków osoby badającej sprawę należy ocena takich stwierdzeń w świetle wszystkich okoliczności przypadku.”*).

c.5. Prawo do drugiej opinii

Również w tym przypadku sytuacja w różnych państwach członkowskich jest bardzo różna. Kwestia ta wymaga zaleceń ze strony grupy koordynującej ze względu na konieczność zapewnienia prawa do skutecznych środków odwoławczych w całej Unii Europejskiej. Druga opinia lub inny sposób zakwestionowania oceny dokonanej przez prowadzących sprawę powinna być dostępna bez konieczności ponoszenia kosztów przez azylanta.

c.6. Wiarygodność

Bardzo różnie ocenia się wiarygodność rozmaitych badań prowadzonych w celu oceny wieku młodych azylantów. Krytyka medyczna i naukowa dotyczy głównie metod opartych na badaniach rentgenowskich. Krytycy podkreślają fakt, że metody takie pozwalają ustalić wiek w przybliżeniu do 2 lat, nie można zatem z całą pewnością rozróżnić w ten sposób pomiędzy 14- a 16-latkami, w szczególności w przypadku grup etnicznych, dla których UE nie posiada oficjalnych danych o wzroście i wadze.

Aspekty naukowe wykraczają poza zakres działań grupy koordynacyjnej i zostały przeanalizowane w różny sposób przez różne państwa członkowskie, grupa zachęca zatem organy krajowe do zharmonizowanej oceny wiarygodności rozmaitych metod ustalania wieku.

Co do zasady, należy uwzględniać niedokładność wyników, czy też margines błędu, podczas podejmowania decyzji mających wpływ na status prawny azylanta. Dokładniej rzecz biorąc, jeśli wynik mieści się w granicy błędu, pierwszeństwo należy dać innym dowodom, takim jak oświadczenie azylanta.

Powyższe dyskusje, a także dyskusja dotycząca akceptowalności etycznej niektórych procedur medycznych (patrz poniżej) dotyczą zarówno oceny wieku dla potrzeb systemu Eurodac jak i zastosowania badań dla ustalenia, czy azylant jest nieletni podczas rozpatrywania wniosku o azyl. Należy przypomnieć, że nawet dla progu 18 lat, dyrektywa 2005/85/WE nie obliuguje do badań medycznych, a jedynie zezwala na nie, istnieje zatem możliwość dyskusji w tej kwestii.

c.7. Aspekty etyczne

Jest to trudny aspekt sprawy. Nie istnieje jednolita interpretacja tego, co jest akceptowalne z etycznego punktu widzenia: niektóre państwa członkowskie akceptują bez szerszej dyskusji badania lekarskie, które można uznać za inwazyjne, inne mają bardziej ostrożne podejście lub w ogóle zabraniają takich badań. Krytyka, pochodząca głównie od lekarzy, może zostać podsumowana w następujący sposób:

- badania lekarskie mogą być bardzo inwazyjne i traumatyczne, dla dzieci, które doświadczyły prześladowań;
- istnieją poważne wątpliwości związane z zastosowaniem procedur medycznych do celów pozamedycznych. Badanie rentgenowskie zębów, nadgarstków i obojczyków stosowane do ustalania wieku uznaje się za nieetyczne, gdyż zakłada ono wykonywanie zdjęć rentgenowskich obywatelom bez pożytku dla ich zdrowia;
- kilka źródeł naukowych uznało te techniki za potencjalnie szkodliwe.

Część środowisk naukowych twierdzi, że jeśli konieczne jest zastosowanie technik inwazyjnych, należy przynajmniej zastąpić badanie rentgenowskie echografią lub rezonansem magnetycznym, które nie emitują szkodliwego promieniowania. Aspekty medyczne, choć znajdują się poza zakresem kompetencji grupy koordynującej, z pewnością należy brać pod uwagę podczas oceny wiarygodności wyżej wymienionych technik.

c.8. Kwestia progu wiekowego

Co do zasady uważa się, że kontrola zgodności z progiem wiekowym ma podstawowe znaczenie w procedurach azylowych, gdyż osoby w wieku poniżej 18 lat otrzymują więcej wsparcia i ochrony niż dorośli. Organy z państw członkowskich niepokoi fakt, że niektórzy azylanci usiłują podać się za młodszych, niż są w istocie, by otrzymać takie przywileje, dlatego też w znaczącej liczbie procedur azylowych dochodzi do sporów o wiek. Ponadto należy zauważyć, że system dubliński również wprowadza rozróżnienie między azylantami dorosłymi i nieletnimi (nie stosuje jednak progu wiekowego 14 lat).

Inspekcja obejmowała kwestię oceny wieku azylantów w kontekście pobrania ich odcisków palców do systemu Eurodac. Próg wiekowy wynosi nie 18, a 14 lat, zaś wynikiem oceny wieku jest pobranie odcisków palców azylantów i przetwarzanie ich w systemie Eurodac.

Istotny jest tu niuans: teoretycznie użytkownicy systemu Eurodac powinni dwukrotnie oceniać wiek: raz (dla progu 14 lat) dla pobrania odcisków palców do systemu Eurodac, drugi raz (dla progu 18 lat) dla ustalenia rodzaju ochrony przysługującej azylantowi. Oczywiście wydaje się, że pierwszy cel ma niewielkie konsekwencje w porównaniu z drugim.

W kontekście ochrony danych bardziej sensowne byłoby ocenianie wyjątków od wymogów biometrycznych w świetle celów systemu Eurodac („skuteczne zastosowanie konwencji dublińskiej”). W tym kontekście, nie ma żadnego związku pomiędzy celem – ułatwianiem zastosowania zasad dublińskich – a pobieraniem odcisków palców od małoletnich dzieci. Prawdopodobnie brak konieczności i proporcjonalności podczas pobierania odcisków palców od takich osób oznaczałby, że pobieranie takie stanowi nieuzasadnione pogwałcenie ich prawa do prywatności zgodnie z art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁰ i ustawodawstwa krajowego wdrażającego dyrektywę 95/46/WE.

W kilku państwach członkowskich akceptowalność medyczna i etyczna zastosowania badań lekarskich do oceny wieku azylantów w celu ustalenia, czy ukończyli oni 18 lat jest przedmiotem dyskusji¹¹. Tym bardziej można więc zakwestionować zastosowanie tych technik

¹⁰ Bardzo istotna w tej kwestii jest sprawa S. i Marper przeciwko Królestwu Brytyjskiemu - 30562/04 [2008] ECHR 1581 (4 grudnia 2008).

¹¹ Należy wspomnieć, że nawet dla progu 18 lat, dyrektywa 2005/85/EC nie obowiązuje do badań medycznych, a jedynie zezwala na nie.

jedynie w celu sprawdzenia, czy nieletni azylant kwalifikuje się do pobrania odcisków palców do systemu Eurodac.

Na zakończenie należy stwierdzić, że zastosowanie progu wiekowego 14 lat budzi wiele wątpliwości z prawnego i praktycznego punktu widzenia, nie przynosi natomiast większych korzyści władzom. Grupa koordynująca zaleca rozwiązanie strukturalne – rezygnację z progu 14 lat w rozporządzeniu o Eurodac. Jeśli okaże się to niemożliwe, bądź jako rozwiązanie przejściowe, grupa zaleca niestosowanie inwazyjnych badań lekarskich dla ustalania limitu wieku do celów pobierania odcisków palców do systemu Eurodac. Badania inwazyjne, jeśli w ogóle będą wykonywane, winny ograniczać się do ustalenia, czy młody azylant ukończył 18 lat.

c.9. Wnioski: Potrzeba harmonizacji technik i procedur

Istnieje wiele technik stosowanych w tej sytuacji, z których każda ma wady i zalety. Również procedury w poszczególnych państwach członkowskich różnią się między sobą. W efekcie małoletni azylanci są traktowani w różny sposób i mają różne szanse na otrzymanie azylu w zależności od tego, w którym państwie złożą pierwszy wniosek. Aby zapewnić równe szanse i bardziej sprawiedliwe i zharmonizowane traktowanie azylantów, należy zachęcać do harmonizacji zarówno metod stosowanych do określenia wieku azylantów jak i przysługujących im praw. Może to jednak nastąpić dopiero po poważnej, wyczerpującej ocenie dokładności, wiarygodności oraz akceptowalności z medycznego i etycznego punktu widzenia rozmaitych metod.

V. Zalecenia

W świetle wyników skoordynowanej inspekcji, grupa koordynująca nadzór nad systemem Eurodac zaleca, co następuje:

Informowanie osób, których dane dotyczą

- Państwa członkowskie winny poprawić jakość informacji udzielanych osobom, których dane dotyczą, tak, by zawierały one wszystkie informacje wyszczególnione w art. 18 rozporządzenia o Eurodac. Informacje udzielane osobom, których dane dotyczą, powinny obejmować również prawo dostępu do danych i ich poprawiania oraz procedurę wykonywania tych praw, a także informacje dotyczące administratora danych, rozpatrującego wnioski o dostęp i poprawienie danych oraz o krajowym organie ochrony danych, właściwym do udzielania w razie potrzeby pomocy osobom, których dane dotyczą.
- Państwa członkowskie winny zapewnić informacje na równej stopie azylantom i nielegalnym imigrantom.
- Organy azylowe winny ponownie rozważyć sposób, w jaki udzielają informacji o ochronie danych, by zapewnić, że będą one wystarczająco jasne i dobrze zrozumiane przez osoby, których dane dotyczą. Szczególny nacisk położyć należy na informacje o ochronie danych, które powinny być wyraźnie widoczne i łatwo dostępne.
- Teksty informacyjne powinny być napisane prostym, jasnym i zrozumiałym językiem, z uwzględnieniem poziomu wykształcenia osób, których dane dotyczą, i unikać terminologii prawniczej, której nie znają. Zawsze należy sprawdzić, czy osoba, której dane dotyczą, zrozumiała informacje, zapewnione zarówno w mowie jak i w piśmie. Prośzenie jej o podpis potwierdzający zrozumienie udzielonych jej informacji nie stanowi wystarczającej gwarancji, że przekaz został zrozumiany (zwłaszcza biorąc pod uwagę delikatne położenie azylanta).
- Państwa członkowskie winny promować współpracę i wymianę doświadczeń pomiędzy krajowymi organami właściwymi poprzez zachęcanie grupy roboczej do zbadania tej kwestii i opracowania zharmonizowanych praktyk.

- Państwa członkowskie winny opracować standardowy formularz dla prawa do informacji, w którego tworzenie grupa koordynująca mogłaby wnieść cenny wkład. Przyczyniłoby się to do poprawy harmonizacji i zgodności z rozporządzeniem o Eurodac. Rozwiązanie takie mogłoby także mieć korzystny wpływ na kwestię tłumaczeń, jako że wiele z wykorzystanych języków jest wspólnych dla różnych państw członkowskich.
- Organy ochrony danych winny rozważyć zamieszczenie na stronie internetowej kodeksu dobrych praktyk w zakresie wykonywania przez obywateli przysługujących im praw.
- Organy ochrony danych winny monitorować sytuację na poziomie krajowym i zapewniać wskazówki w zakresie lepszego wypełniania obowiązków.

Ocena wieku azylantów

- Państwa członkowskie winny zapewnić opisanie metod oceny wieku azylantów i procedury badań w przejrzystym, ogólnodostępnym tekście.
- Państwa członkowskie winny zapewnić, że oświadczenie azylantów w sprawie wieku złożone w toku procedury nie będzie pomijane i że nada mu się odpowiedni status prawny i wagę, porównywalne z wynikami badania lekarskiego. Argument, że oświadczenia azylantów mogą być niepoprawne lub nieprawdziwe należy rozważyć w świetle faktu, że badania lekarskie również mogą prowadzić do błędnych lub niedokładnych wyników.
- Państwa członkowskie winny w wyraźny sposób zapewnić, że odmowa poddania się badaniom lekarskim nie wpłynie negatywnie na sytuację azylanta.¹²
- Azylantowi powinno przysługiwać prawo żądania drugiej opinii w sprawie wyników badań lekarskich i wyciągniętych z nich wniosków bez ponoszenia kosztów z tego tytułu.
- Organy azylowe winny uwzględniać margines błędu związany z zastosowaniem badań lekarskich podczas podejmowania decyzji mających wpływ na status prawny azylanta. Dokładniej rzecz biorąc, jeśli wynik mieści się w granicy błędu, pierwszeństwo należy dać innym dowodom, takim jak oświadczenie azylanta.
- Komisja winna przeprowadzić ogólną ocenę wiarygodności rozmaitych metod stosowanych do oceny wieku przez państwa członkowskie w celu zapewnienia większej harmonizacji w tym zakresie. Ocena taka winna uwzględniać aspekty etyczne i medyczne i obejmować metody oceny wieku nieletnich azylantów zarówno w kontekście systemu Eurodac jak i w kontekście rozpatrywania wniosków o azyl złożonych przez osoby młode.
- Do ustalania limitu wieku dla pobierania odcisków palców do systemu Eurodac nie należy stosować badań lekarskich uznanych za inwazyjne. Badania, jeśli w ogóle są niezbędne, winny ograniczać się do ustalania, czy młody azylant ukończył 18 lat.
- Rozporządzenie o Eurodac, którego przegląd ma miejsce obecnie, powinno zostać zmienione tak, by wprowadzać konieczność pobierania odcisków palców jedynie od osób w wieku powyżej 18 lat.

¹² Ma to miejsce obecnie na mocy dyrektywy 2005/85/WE.