

Resumen ejecutivo del dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre el intercambio de información relativa a nacionales de terceros países en lo que respecta al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS)

[El texto completo del presente dictamen está disponible en inglés, francés y alemán en el sitio web del SEPD: www.edps.europa.eu]

(2016/C 186/05)

La extensión del intercambio de información sobre antecedentes penales en la UE a los nacionales de terceros países (NTP) en el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) lleva largo tiempo en el punto de mira del legislador de la UE. La propuesta de ampliar el ECRIS a los NTP se aceleró gracias a la Agenda Europea de Seguridad, en la que se reconocía que el ECRIS «no funciona eficazmente respecto de los nacionales de terceros países condenados en la UE».

En la actualidad, el marco del ECRIS utiliza la nacionalidad del Estado miembro de las personas condenadas como elemento central en el intercambio de información. Por este motivo está justificado crear un sistema paralelo para los nacionales de terceros países. La Comisión optó por introducir el intercambio de información relativa a los antecedentes penales de los nacionales de terceros países en un sistema descentralizado, mediante el uso de un filtro indexado para cada Estado miembro participante. Dicho filtro indexado se actualizará con información específica cada vez que se condene a un nacional de un tercer país, y se enviará al resto de Estados miembros.

El SEPD ha llevado a cabo un análisis pormenorizado de la propuesta legislativa y formula sus recomendaciones con el objetivo de ayudar al legislador y de garantizar que las nuevas medidas se ajusten a la legislación de la UE relativa a la protección de datos, y en particular a los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Si bien el SEPD acoge con agrado la propuesta de un sistema descentralizado a escala de la UE para el tratamiento de datos relacionados con los antecedentes penales de los NTP, basado en una función de búsqueda con resultado de «coincidencia/no coincidencia» y utilizando medidas técnicas para limitar las interferencias con los derechos al respeto de la vida privada y a la protección de los datos personales, el SEPD plantea tres preocupaciones fundamentales y una serie de recomendaciones adicionales que se detallan en el dictamen.

En primer lugar, debería establecerse un régimen específico para los NTP equiparable al existente para los nacionales de la UE en lo que se refiere al tratamiento de las huellas dactilares, que tenga en cuenta la especificidad de los sistemas penales nacionales y cumpla, por tanto, los requisitos de necesidad y proporcionalidad del tratamiento de datos personales.

En segundo lugar, el texto de la propuesta se refiere erróneamente a la información del filtro indexado como «anónima». El SEPD recomienda aclarar que la información tratada a efectos del ECRIS sobre los NTP son datos personales que se han sometido a un proceso de seudonimización, y que no constituyen datos anónimos.

En tercer lugar, el SEPD considera que la creación de un tipo de sistema para el tratamiento de los datos de los nacionales de la UE que poseen la nacionalidad de un tercer país diferente del utilizado en el caso de los nacionales de la UE no cumple los requisitos de necesidad previstos en la legislación de la UE relativa a la protección de datos y podría dar lugar a discriminaciones. En consecuencia, el SEPD recomienda que las medidas recogidas en la propuesta se refieran en exclusiva a los NTP y no incluyan también a los nacionales de la UE que posean la nacionalidad de un tercer país.

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

I.1. Consulta al SEPD

1. El 19 de enero de 2016, la Comisión Europea publicó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión del Consejo 2009/316/JAI⁽¹⁾ («la propuesta»). Antes de la publicación de la propuesta, el SEPD fue consultado a título informal. No obstante, el SEPD lamenta no haber recibido una petición de dictamen tras la publicación de la propuesta.

⁽¹⁾ COM(2016) 7 final, 2016/0002 (COD), Estrasburgo, 19 de enero de 2016.

I.2. Objetivo de la propuesta

2. El ECRIS es un sistema electrónico para el intercambio de información sobre las condenas previas impuestas a una persona específica por los tribunales penales de la UE a efectos de los procesos penales que se lleven a cabo contra ella y, si así lo permite la legislación nacional, también para otros fines. El sistema se basa en la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo ⁽¹⁾ («la Decisión Marco») y en la Decisión 2009/316/JAI del Consejo ⁽²⁾.
3. De acuerdo con la exposición de motivos que acompaña a la propuesta, el principio que subyace al ECRIS es que se puede obtener información completa sobre las condenas anteriores de un nacional de la UE a través del Estado miembro de nacionalidad de dicha persona, que puede proporcionar información exhaustiva y actualizada sobre los antecedentes penales de sus nacionales si así se le solicita, con independencia del lugar de la UE en el que se impusieran las condenas. En la actualidad, este modelo dificulta a las autoridades el intercambio de información sobre condenas referentes a nacionales de terceros países y apátridas (en adelante, NTP) a través del ECRIS, puesto que «los NTP no tienen Estado miembro de nacionalidad», y «para obtener un documento completo de los antecedentes penales de una persona concreta hay que enviar solicitudes a todos los Estados miembros de condena» ⁽³⁾.
4. En consecuencia, el objetivo de la propuesta es mejorar la eficiencia del ECRIS en lo que respecta al intercambio de información relativa a los antecedentes penales de los NTP.
5. En la exposición de motivos se describe el sistema que se eligió para lograr este objetivo. Dicho sistema se organizará de manera descentralizada, lo que significa que la información pertinente no se almacenará en una sola base de datos a escala de la UE, sino que cada Estado miembro mantendrá un fichero de datos. Los Estados miembros deberán extraer de los antecedentes penales los datos relativos a la identidad e incorporarlos a un archivo independiente —el «filtro indexado»— cada vez que se condene a un NTP. Los datos se convertirán en claves. El filtro indexado se distribuirá a todos los Estados miembros, permitiéndoles realizar búsquedas independientes en sus propias instalaciones. El sistema permitirá a los Estados miembros cotejar sus propios datos con el fichero y detectar si existen antecedentes penales adicionales en otros Estados miembros (mediante un sistema del tipo «coincidencia/no coincidencia»).

II. CONCLUSIÓN

37. Como ya se indicó en el dictamen del SEPD de 2006 sobre la propuesta relativa al ECRIS, «tal vez fuera necesario un sistema alternativo para los nacionales de terceros países», ya que «por razones obvias, el sistema propuesto no puede funcionar en esos casos» ⁽⁴⁾. En consecuencia, el SEPD acoge favorablemente la propuesta actual y reconoce la importancia de un intercambio eficiente de información extraída de los antecedentes penales de las personas condenadas, especialmente en el contexto de la adopción de la Agenda Europea de Seguridad ⁽⁵⁾.
38. Tras un análisis pormenorizado de la propuesta, el SEPD formula las recomendaciones siguientes con el fin de garantizar el cumplimiento de la legislación de la UE relativa a la protección de datos:
 - 1) En relación con el uso obligatorio de las huellas dactilares en el caso de los NTP, debería establecerse un régimen específico para los NTP equiparable al existente para los nacionales de la UE, en consonancia con las normas existentes sobre la recogida de huellas dactilares a nivel nacional.
 - 2) Las referencias a datos anónimos deberían eliminarse de la propuesta y sustituirse por referencias precisas al proceso de seudonimización.
 - 3) Los datos que deban almacenarse a nivel nacional sobre nacionales de la UE que hayan sido condenados y NTP condenados no deberían clasificarse de manera diferente, sino que el actual régimen existente para los nacionales de la UE (por ejemplo, «datos opcionales», «datos adicionales», etc.) debería extenderse también a los NTP.
 - 4) La utilización del sistema del filtro indexado debería limitarse exclusivamente a los datos personales de NTP, una categoría de personas que no debería incluir a nacionales de la UE que también sean ciudadanos de un tercer país.

⁽¹⁾ Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros (DO L 93 de 7.4.2009, p. 23).

⁽²⁾ Decisión 2009/316/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se establece el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) en aplicación del artículo 11 de la Decisión Marco 2009/315/JAI (DO L 93 de 7.4.2009, p. 33).

⁽³⁾ Exposición de motivos de la propuesta, p. 3.

⁽⁴⁾ Dictamen del SEPD sobre la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros [COM(2005) 690 final] (DO C 313 de 20.12.2006, p. 26), párrs. 15 y 18.

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Agenda Europea de Seguridad, de 28 de abril de 2015, COM(2015) 185 final.

39. Además, el SEPD formula las recomendaciones siguientes, que permitirían fortalecer la protección de los datos personales tratados a los efectos previstos en el ECRIS para los NTP:
- 1) El preámbulo de la propuesta debería incluir una referencia a la Directiva sobre protección de datos y aclarar la relación entre los diferentes instrumentos.
 - 2) Deberían establecerse medidas de salvaguardia adicionales para el tratamiento de las huellas dactilares en los actos de ejecución que proponga la Comisión en relación con el proceso de registro, haciendo hincapié en el nivel de precisión e instaurando un procedimiento de retirada.

Hecho en Bruselas, el 13 de abril de 2016.

Giovanni BUTTARELLI

Supervisor Europeo de Protección de Datos
