

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa al intercambio de la información de los registros de antecedentes penales [COM (2004) 664 final de 13 de octubre de 2004]

(2005/C 58/03)

EL SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en particular su artículo 286,

Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular su artículo 8,

Vista la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos,

Visto el Reglamento (CE) nº 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos, en particular su artículo 41,

ADOPTA EL SIGUIENTE DICTAMEN:

A. Observación introductoria

1. La propuesta se basa en el Título VI del Tratado de la Unión Europea (tercer pilar). El cometido del Supervisor Europeo de Protección de Datos consiste en asesorar no sólo sobre propuestas legislativas en el marco del Tratado de la Comunidad Europea, sino también sobre propuestas del tercer pilar. La misión general del Supervisor es garantizar el respeto de los derechos y libertades fundamentales en relación con el tratamiento de los datos personales. Difícilmente podría llevarla a cabo si se excluye un ámbito tan importante como el tercer pilar. Una parte de esa misión es hacer hincapié en la coherencia del nivel de protección de las personas dentro de los diferentes ámbitos legales.

2. La Comisión no ha consultado al Supervisor Europeo de Protección de Datos como dispone el apartado 2 del artículo 28 del Reglamento CE nº 45/2001. El Supervisor emite, pues, el presente dictamen por iniciativa propia.

B. Principales elementos de la propuesta desde el punto de vista de la protección de datos

3. La propuesta tiene un horizonte temporal limitado. Pretende subsanar con urgencia una laguna existente en las disposiciones sobre intercambio de información hasta que se establezca un nuevo sistema de intercambio de datos. En pocas palabras, contiene dos nuevas disposiciones:

- el artículo 3 prevé que se informe por iniciativa propia a todo Estado miembro de las condenas dictadas contra sus nacionales,
- el artículo 4 se refiere al intercambio de información sobre condenas previa solicitud.

Ambas disposiciones proceden del Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal (Consejo de Europa, 1959) y del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de 2000, que hasta la fecha no ha entrado en vigor. La principal novedad del texto radica en que el intercambio de información debe producirse en un breve período de tiempo y de forma estructurada. Por otra parte, los Estados miembros deben designar una autoridad central.

4. La propuesta se justifica por motivos de urgencia. En la exposición de motivos se mencionan algunos casos trágicos como ejemplos del mal funcionamiento de las disposiciones legales existentes. En particular, la legislación vigente únicamente obliga a informar de las condenas penales a los demás Estados miembros una vez al año. Esta propuesta, que se considera prioritaria en el Consejo, pretende cubrir un período transitorio, ya que la Comisión está reflexionando sobre la creación de un registro europeo de antecedentes penales o de alguna otra solución quizás menos ambiciosa: en la exposición de motivos de la propuesta actual se menciona el desarrollo de un sistema informatizado de intercambio de información entre los Estados miembros. En los próximos meses, la Comisión presentará un libro blanco. La Presidencia luxemburguesa del Consejo ha considerado prioritario este tema.

5. La propuesta tiene un amplio ámbito de aplicación. No se limita a condenas por delitos específicos. El formulario B anejo a la propuesta contiene una lista de delitos graves, pero esta lista no es exhaustiva y algunas de las categorías que recoge no son muy específicas (por ejemplo, conducta contraria a la normativa de tráfico por carretera). Además, en la letra b) del artículo 1 se establece que la propuesta no se aplica sólo a las decisiones judiciales, sino también a las decisiones de autoridades administrativas. Esto significa que la propuesta supera con mucho la interpretación habitual del concepto de prevención y lucha contra la delincuencia.

Este amplio ámbito de aplicación ha de evaluarse teniendo en cuenta las diferencias esenciales que existen entre las legislaciones de los Estados miembros en materia de registros de antecedentes penales. Estas diferencias se refieren a las condenas que han de incluirse en los registros de antecedentes penales, al tiempo durante el cual han de mantenerse las condenas en los registros, a la información procedente de estos registros de antecedentes penales que se tiene que proporcionar a terceros y a los fines para los que puede facilitarse dicha información. En suma, la propuesta regula el intercambio y coordinación de la información en un entorno jurídico heterogéneo.

6. La propuesta contiene un artículo sobre la protección de datos que se limita a restringir los fines para los que se puede intercambiar datos por lo que respecta a la información sobre condenas intercambiadas previa solicitud (tal como figura en el artículo 4).

Pueden pedirse datos en el marco de procedimientos penales, pero también para otros fines (con arreglo a la legislación del Estado miembro requirente). En este caso el Estado miembro requerido puede limitar el intercambio de información y puede pedir al Estado requirente que le informe del uso que se ha hecho de la información. La propuesta no proporciona otras garantías por lo que respecta al trato justo de la persona a la que se refieren los datos.

El artículo sobre protección de datos no se aplica a la información sobre condenas facilitada por iniciativa propia (tratada en el artículo 3), por lo que no hay limitación alguna de los fines para los que esta información puede utilizarse.

C. Análisis de las consecuencias

7. El Supervisor Europeo de Protección de Datos ha analizado las consecuencias de la propuesta sobre la protección de los derechos y libertades individuales en relación con el tratamiento de datos de carácter personal. Dado el carácter de la propuesta (su limitación temporal y sus consecuencias - importantes aunque en sí mismas limitadas para el nivel de protección de datos existente -), este análisis tiene la forma de un examen rápido.

8. Descripción de las consecuencias de la propuesta

- Las consecuencias sobre el nivel existente de protección de datos son limitadas, ya que el intercambio de información sobre antecedentes penales ya está contemplado en un acuerdo internacional vinculante para los Estados miembros.
- No obstante, la propuesta supera el marco legal vigente al exigir, en particular mediante el establecimiento de una autoridad central en cada Estado miembro, un intercambio de información inmediato y de gran alcance (delitos pertinentes e incluso decisiones de las autoridades administrativas).
- No hay garantías de que vayan a aplicarse siempre las salvaguardias sobre protección de datos que existen con arreglo al Derecho nacional por lo que respecta a la revelación de información sobre antecedentes penales.

— Esto es tanto más importante por cuanto los datos de carácter personal de que se trata –relativos al pasado delictivo del interesado – son de carácter sensible. Estos datos están enumerados en el apartado 5 del artículo 8 de la Directiva 95/46/CE. Un uso demasiado amplio de la información del registro de antecedentes penales puede comprometer las posibilidades de reinserción social del condenado, como se reconoce en el considerando 10 de la propuesta.

9. Compatibilidad con el marco jurídico vigente relativo a la protección de datos

— La propuesta se aplica en un contexto ajeno al ámbito de aplicación de la Directiva 95/46. No obstante, son de aplicación el Convenio 108 y otros acuerdos internacionales celebrados en el marco del Consejo de Europa. El texto tiene que ser interpretado a la luz del artículo 8 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. El resultado de la propuesta no puede ser privar a un individuo del ejercicio de los derechos que legalmente le asisten en materia de protección de datos o limitar dicho ejercicio indebidamente.

— Según el Supervisor Europeo de Protección de Datos no se ha alcanzado este objetivo.

— La propuesta no contiene ninguna garantía de que el acceso a los datos de carácter personal se limite a las personas que ejercen funciones específicas y en la medida necesaria para los fines de la seguridad de los ciudadanos. No se han especificado restricciones por lo que respecta al tratamiento o al uso ulterior de los datos de carácter personal que se intercambian.

— A esto se añade el hecho de que las garantías sobre protección de datos (tal como figuran en el artículo 5) no se aplican a la información sobre condenas transmitida por iniciativa propia.

— Además, el formulario B anejo a la propuesta suscita dudas acerca de si la persona a la que se refieren los datos tiene derecho a ser informada, pues es optativo entregar el formulario y la relación de condenas a la persona interesada.

10. Calidad de la propuesta

— La propuesta está redactada de una forma clara y sencilla, lo que constituye un logro desde el punto de vista de la calidad de la legislación (véanse, por ejemplo, las directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, DO [1999] C 73, p. 1).

— Sin embargo, el entorno jurídico es heterogéneo. Las diferencias esenciales entre las legislaciones nacionales exigen una intervención del legislador europeo orientada bien a una armonización o, al menos, a una coordinación concreta, como un sistema de reconocimiento mutuo con arreglo a determinadas restricciones que salvaguarden los derechos de las personas sobre las que se recaban datos.

11. Necesidad y proporcionalidad del intercambio de información de los registros de antecedentes penales

Por una parte:

— El intercambio de datos de carácter personal encuentra su justificación en la necesidad de proporcionar a los ciudadanos un alto nivel de seguridad en un espacio de libertad, seguridad y justicia.

— La propuesta pretende cubrir con urgencia un vacío en las disposiciones relativas al intercambio de información hasta que se haya creado un nuevo sistema de intercambio de datos. Impone a los Estados miembros la obligación legal de intercambiar inmediatamente información sobre antecedentes penales.

— El interés general de prevenir y combatir la delincuencia puede exigir que en determinadas circunstancias y bajo ciertas condiciones se autorice el acceso de terceros a información procedente de registros de antecedentes penales, fuera del contexto de un procedimiento penal. Cabe pensar, por ejemplo, que un empleador (potencial) tenga derecho a acceder a información sobre condenas que pueda ser relevante para el puesto de trabajo o que una autoridad administrativa pueda reunir esa información en su nombre.

Por otra parte:

— como se ha mostrado anteriormente, la propuesta, que tiene consecuencias sobre la protección de datos, no contiene todas las garantías necesarias para una protección adecuada de los datos de conformidad con el marco legal vigente y carece de precisión, cosa necesaria en un entorno jurídico heterogéneo.

— La urgencia de establecer un nuevo instrumento jurídico sólo existe en relación con condenas por determinados delitos graves (y no para todos los delitos mencionados en el formulario B anejo a la propuesta). En los demás casos no hay pruebas de que no sea suficientemente eficaz el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal de 1959.

— Además, la propuesta acelera el intercambio de información procedente de los registros de antecedentes penales sin que se haya llevado a cabo una evaluación pormenorizada de las consecuencias de esa aceleración para la protección de datos. Por consiguiente la propuesta no es proporcional.

D. Conclusión

12. En función de lo expuesto anteriormente, el Supervisor Europeo de Protección de Datos aconseja limitar la propuesta de Decisión del Consejo relativa al intercambio de información de los registros de antecedentes penales a las condenas por ciertos delitos graves. Además, la propuesta debería precisar las salvaguardias por lo que respecta a la persona sobre la que se recaban datos, para ajustarse al marco jurídico vigente relativo a la protección de datos. Como mínimo, tendrá que garantizarse que el artículo 5 también se aplica a la información sobre condenas transmitida por iniciativa propia y que se aplican las salvaguardias sobre protección de datos que existen con arreglo al derecho nacional.

13. A la hora de elaborar un nuevo sistema, denominado registro europeo de antecedentes penales, será necesaria una evaluación pormenorizada de sus consecuencias sobre la protección de datos.

Hecho en Bruselas, el 13 de enero de 2005.

Peter HUSTINX

*El Supervisor Europeo de Protección de
Datos*
