

Resumen ejecutivo de las recomendaciones del Supervisor Europeo de Protección de Datos relativas a la propuesta de Reglamento Europeo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas

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

(2016/C 186/06)

Resumen ejecutivo

Europa se ve confrontada actualmente a una apremiante crisis migratoria y a crecientes amenazas terroristas. En consecuencia, la UE tiene intención de reforzar la gestión de sus fronteras exteriores. En dicho contexto, la propuesta de Reglamento Europeo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas aspira a sentar los principios generales que regulen la gestión integrada europea de las fronteras así como a reforzar el mandato de la agencia Frontex.

El Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) reconoce la necesidad de gestionar más eficazmente la migración y de reforzar la seguridad interior, lo cual requiere el tratamiento de datos personales. No obstante, la propuesta de la Comisión podría provocar también una grave injerencia en los derechos de los migrantes y refugiados, un colectivo vulnerable especialmente necesitado de protección.

El presente dictamen aborda las cinco cuestiones principales que suscitan inquietud por lo que se refiere a la protección de datos e insta a introducir nuevas mejoras en el texto propuesto con el fin de garantizar su plena conformidad con los principios que regulan la protección de datos. El SEPD considera que dicha conformidad será fundamental para culminar con éxito la iniciativa y para que supere el escrutinio jurídico. Se recomienda en particular:

- por lo que a los fines de la propuesta se refiere, llevar a cabo evaluaciones independientes sobre la necesidad y la proporcionalidad de las medidas adoptadas con el fin de cumplir los dos objetivos definidos, a saber, migración y seguridad, teniendo en cuenta que estos objetivos generarán la aplicación de diferentes normas de protección de datos;
- respecto a la recopilación de datos personales, clarificar la dimensión y el alcance de las actividades de tratamiento desarrolladas por la Agencia, dado que la propuesta actual implica que la nueva Agencia se convierta en un catalizador de datos personales en el que se acumulará un ingente volumen de información personal;
- delimitar claramente las responsabilidades entre la nueva Agencia y los Estados miembros de la UE, evitando cualquier posible confusión por lo que se refiere a las obligaciones de protección de datos de cada ente controlador;
- introducir precisiones en lo que respecta a la transmisión de datos personales a terceros países y a organizaciones internacionales, teniendo en cuenta que dichas transmisiones deben estar basadas en una evaluación de la idoneidad o en el uso de las salvaguardias apropiadas;
- en cuanto al respeto de los derechos fundamentales de los migrantes y refugiados, garantizar sobre el terreno que los migrantes y refugiados sean informados sobre sus derechos de manera que puedan comprender razonablemente y ejercer dichos derechos.

En términos generales, la nueva Agencia debe estar lo suficientemente equipada y capacitada para desempeñar sus responsabilidades en lo que se refiere al cumplimiento de las normas de protección de datos y la salvaguarda de los intereses y derechos de las personas a las que se refieran los datos personales tratados.

1. Contexto de la propuesta

1. El 15 de diciembre de 2015, la Comisión publicó un importante paquete de medidas conocido como el «Paquete de Fronteras»⁽¹⁾, con el objetivo de fortalecer la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea y mejorar la protección del espacio Schengen. La principal iniciativa de este paquete de medidas consiste en la propuesta de Reglamento por el que se establece una Guardia Europea de Fronteras y Costas⁽²⁾ (en adelante «la propuesta»),

⁽¹⁾ El paquete de medidas fronterizas se compone en total de 13 documentos legislativos: una propuesta de establecimiento de la Guardia Europea de Fronteras y Costas acompañada de una Comunicación de la Comisión; una propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen con el fin de introducir controles sistemáticos obligatorios de los ciudadanos de la UE que entren y salgan de la UE; una propuesta de creación de un documento de viaje europeo para la retención de nacionales de terceros países que permanezcan ilegalmente en la UE; una manual práctico para la implantación y la gestión del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras; un informe de situación sobre la implantación de los puntos críticos en Grecia; un informe de situación sobre la implantación de los puntos críticos en Italia; una propuesta de suspensión temporal de las obligaciones de Suecia en virtud del mecanismo de reubicación de la UE; una Recomendación de la Comisión relativa a un programa de admisión humanitaria voluntaria con Turquía; un informe sobre el seguimiento de la Cumbre sobre los flujos de refugiados a lo largo de la ruta de los Balcanes Occidentales; una propuesta de modificación del acto por el que se establece la Agencia Europea de Control de la Pesca; y una propuesta de modificación del acto por el que se establece la Agencia Europea de Seguridad Marítima. Todos estos documentos se encuentran disponibles en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/index_en.htm

⁽²⁾ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 2007/2004, el Reglamento (CE) n.º 863/2007 y la Decisión 2005/267/CE (COM(2015) 671 final) del Consejo.

que establece los principios generales que regularán la gestión europea integrada de las fronteras y da seguimiento asimismo a la propia Agenda Europea de Migración ⁽¹⁾ de la Comisión y, hasta cierto punto, a su Agenda Europea de Seguridad ⁽²⁾, ambas presentadas a comienzos de la primavera de 2015.

2. El 17 de diciembre de 2015, el Consejo Europeo instó a adoptar rápidamente la propuesta y solicitó al Consejo de la UE que alcanzara un acuerdo político antes de que concluyese el mandato de la Presidencia actual ⁽³⁾. Los legisladores han agilizado sus deliberaciones sobre la propuesta. La Presidencia neerlandesa tiene la intención de cumplir el plazo solicitado ⁽⁴⁾, y el Parlamento Europeo ha organizado provisionalmente una sesión plenaria con el fin de estudiar la propuesta a comienzos de junio ⁽⁵⁾.
3. El SEPD es consciente de la crisis migratoria y de las amenazas terroristas a las que se enfrente la UE en la actualidad, así como de la importancia que reviste adoptar medidas urgentes y eficaces con el fin de hacer frente a esta situación a escala de la UE. El SEPD acoge con agrado los esfuerzos que ha realizado la Comisión Europea para reaccionar con rapidez al marco actual de los acontecimientos. No obstante, el SEPD tiene encomendado el deber de invocar la importancia de respetar el derecho fundamental a la protección de datos y ofrecer asesoramiento sobre las vías más adecuadas para incluir garantías de protección de los datos en las nuevas medidas legislativas, a la luz de los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE ⁽⁶⁾ (en adelante, «la Carta») y del artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El SEPD lamenta que la agenda anteriormente mencionada no haya contemplado la consultar a la institución que representa en una fase anterior del procedimiento legislativo.
4. En el presente dictamen, el SEPD ha definido cinco ámbitos que suscitan una preocupación especial y que exigen la introducción de mejoras adicionales en el texto propuesto con objeto de garantizar su plena conformidad con el marco de protección de datos. El SEPD centrará sus comentarios en los fines de la propuesta, la recopilación de datos personales, la responsabilidad del tratamiento de los datos personales, la transmisión de datos personales a terceros países y organismos internacionales, y el respeto de los derechos fundamentales de los migrantes y los refugiados. Por último, hará hincapié en una serie de aspectos de la propuesta que requieren aclaraciones importantes.

8. Conclusión

El SEPD acoge con agrado varios aspectos de la propuesta, especialmente el hecho de que se hayan incluido en el texto determinadas garantías, por ejemplo para limitar los períodos de conservación de los datos. Sin embargo, teniendo en cuenta los efectos de la interferencia con los derechos fundamentales de los migrantes y refugiados, el SEPD considera, desde un punto de vista más general, que debería practicarse una evaluación por separado de la necesidad y la proporcionalidad de las actividades de tratamiento previstas para cada uno de los fines de la propuesta. Asimismo, sería necesario verificar la compatibilidad entre los diferentes fines de tratamiento previstos en el artículo 45, apartado 1, de la propuesta.

Con el objetivo de garantizar la seguridad jurídica y el cumplimiento de los principios de protección de datos, el SEPD recomienda, en particular, introducir las mejoras y precisiones siguientes en el texto definitivo de la iniciativa:

— Especificación y limitación de la propuesta

- detallar de manera más explícita y por separado, a lo largo del texto, los dos fines que persigue la propuesta;
- garantizar la compatibilidad del modo en que se traten los datos e incluir una referencia explícita a la compatibilidad de los fines prevista en el artículo 45, apartado 1;
- reformular el artículo 45, apartado 3, con objeto de prohibir explícitamente que los datos conservados sean objeto de nuevas operaciones de tratamiento con fines diferentes de los previstos en el artículo 45, apartado 1;

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, una Agenda Europea de Migración, Bruselas, 13 de mayo de 2015, COM(2015) 240 final; en aquel momento, la Comisión ya había detectado que: «El aumento de la acción en el Mediterráneo pone de manifiesto la realidad de que la gestión de las fronteras exteriores es, cada vez más, una responsabilidad compartida. Al igual que un sistema europeo de guardias de fronteras, esto cubriría un nuevo enfoque con respecto a las funciones de los guardacostas en la UE, en el que se examinen iniciativas como el reparto de los bienes decomisados, ejercicios conjuntos y doble uso de los recursos, así como la posibilidad de avanzar hacia un servicio de guardacostas europeo».

⁽²⁾ 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, Estrasburgo, 28 de abril de 2015, COM(2015) 185 final.

⁽³⁾ Las Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo celebrada los días 17 y 18 de diciembre de 2015 se encuentran disponibles en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/es/pdf>

⁽⁴⁾ Los principales resultados de la reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior celebrada el 25 de febrero de 2016 están disponibles en el sitio web del Consejo, en la dirección siguiente: <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/jha/2016/02/25/>

⁽⁵⁾ Véase la página web dedicada a este expediente en el Observatorio Legislativo del Parlamento Europeo: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2015/0310\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2015/0310(COD))

⁽⁶⁾ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO C 364 de 18.12.2000, p. 1).

— Responsabilidades de la Agencia

- clarificar el alcance de las actividades de tratamiento efectuadas por la Agencia de los datos personales recabados en el marco de operaciones conjuntas y otras tareas operativas, incluyendo en el artículo 46 una relación exhaustiva de las categorías de datos que podría utilizar la Agencia o que podrían pasar por la Agencia;
- disipar ambigüedades respecto a la responsabilidad de las actividades de tratamiento y de cumplimiento entre la Agencia, el Estado miembro de destino y los Estados miembros de origen en el caso de operaciones conjuntas;
- clarificar, en el artículo 46, las circunstancias en las que los datos recopilados en la frontera por los Estados miembros serán transmitidos a la Agencia, activando así su responsabilidad como ente controlador;

— Calidad y seguridad de los datos

- clarificar el artículo 46, apartado 1, letra c), de manera que no pueda interpretarse como una autorización general para recabar dichos datos con independencia de las categorías de personas que se definen en las letras a) y b) del citado artículo 46, apartado 1;
- definir claramente la responsabilidad por lo que se refiere a la seguridad del equipo utilizado por la Guardia Europea de Fronteras y Costas (EBCG), al que hacen referencia los artículos 37 y 38, en todas las fases del ciclo de vida del equipo;

— Transmisiones

- hacer referencia a las organizaciones internacionales en el artículo 44, apartado 4, por lo que se refiere a la prohibición de transmitir datos personales, y armonizar en consecuencia el artículo 51, apartado 4;
- clarificar el artículo 51 mediante la reformulación de su apartado 4 subdividiendo dicho artículo en dos disposiciones, con el fin de abordar por separado la cooperación de las entidades en el seno de la UE y la cooperación con organizaciones internacionales;

— Derechos de los interesados

- especificar en el artículo 72 que el responsable de la protección de datos (RDP) tratará por separado los derechos a la protección de datos y las demandas relacionadas;
- garantizar que la información proporcionada a los interesados en este contexto sea transmitida de manera adecuada a su edad, que utilice un lenguaje claro y sencillo y evite la terminología jurídica;
- incluir a las autoridades nacionales de protección de datos en la lista de autoridades a la que se refiere el artículo 15, apartado 3, letra l);
- eliminar en el artículo 11, apartado 4, la posibilidad de que los funcionarios de enlace accedan a los sistemas de información nacionales y europeos en caso de que no quede acreditada la necesidad de que accedan a ellos.

Hecho en Bruselas, el 18 de marzo de 2016.

Giovanni BUTTARELLI

Supervisor Europeo de Protección de Datos
