

# SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

## **Resumen del dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de un nuevo Reglamento relativo al Sistema de Información de Visados**

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

(2019/C 50/06)

A fin de aumentar la seguridad y mejorar la gestión de las fronteras exteriores de la UE, la Comisión adoptó una propuesta para mejorar el Sistema de Información de Visados (VIS), la base de datos centralizada de la UE que contiene información sobre las personas que solicitan visados para estancias de corta duración.

La propuesta prevé en particular la reducción de la edad a la que se exigirán impresiones dactilares a los menores solicitantes de visados para estancias de corta duración, de los doce a los seis años, la centralización a nivel de la UE de los datos relacionados con todos los titulares de visados de larga duración y permisos de residencia y el cotejo de las solicitudes de visado con otros sistemas de información de la UE en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

El SEPD subraya que los datos biométricos, como las impresiones dactilares, son datos muy sensibles. Su recogida y uso deben ser objeto de un estricto análisis de la necesidad previo a la decisión de almacenarlos en una base de datos en la que se tratan los datos personales de un gran número de personas. Esto es aún más importante en el caso de las impresiones dactilares de los menores, que son miembros especialmente vulnerables de nuestra sociedad y, por tanto, merecen una protección especial.

El SEPD considera de suma importancia el refuerzo de la prevención y la lucha contra las violaciones de los derechos del menor, como la trata de niños. No obstante, cree que aún no se ha aclarado en qué medida este delito tiene su origen o se agrava por la identificación insuficiente o la ausencia de identificación de los menores que ingresan en territorio de la UE con un visado. Incluso si se aportaran pruebas que demostraran esta relación, en opinión del SEPD, debería garantizarse que las impresiones dactilares de los menores solo se usaran cuando dicho uso redundara en el interés superior del menor. Además, la propuesta debería incluir unas garantías adecuadas.

Por otra parte, el SEPD constata que, al incluir los datos de todos los titulares de visados de larga duración y permisos de residencia en el VIS, la propuesta incluiría también a la única categoría de nacionales de países terceros que no se encuentran cubiertos en la actualidad por ninguno de los sistemas a gran escala de la UE en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Dentro del contexto de la interoperabilidad sugerida para los sistemas a gran escala de la UE, esta propuesta contribuiría a establecer una red centralizada en la UE que ofrecería acceso a una cantidad de información considerable sobre todos los nacionales de países terceros que hubieran cruzado o estuvieran considerando cruzar las fronteras de la UE (es decir, millones de personas). El SEPD observa que la centralización de los datos relativos a los visados de larga duración y los permisos de residencia tiene un doble objetivo: a) comprobar la autenticidad de determinado documento y la relación legítima con su titular, y b) facilitar el intercambio de información sobre las personas cuya solicitud de visado haya sido denegada por motivos de seguridad. Considera en este contexto que debe seguir estudiándose la posibilidad de armonización de los documentos protegidos y que los datos almacenados en el VIS deben limitarse a la información sobre aquellas personas cuyo visado de larga duración o cuyo permiso de residencia se haya denegado por motivos de seguridad.

Por último, la propuesta prevé la comparación de los datos almacenados en el VIS con datos almacenados en otros sistemas diseñados y usados hasta el momento con fines distintos de la migración. En concreto, se compararían los datos de los solicitantes de visados con datos recogidos y almacenados para fines policiales y de cooperación judicial. En sintonía con su preocupación por la creciente tendencia a desdibujar los límites entre la gestión migratoria y la lucha contra la delincuencia y el terrorismo, el SEPD considera que la propuesta no determina con claridad en qué medida y de qué manera debe tenerse en cuenta la información policial y judicial en el proceso decisorio sobre la expedición de los visados. Recomienda, por tanto, que la propuesta aclare la finalidad de la comparación de los datos del VIS con la información policial y judicial, así como el procedimiento y las condiciones aplicables al resultado de dicha comparación. También recomienda que la propuesta garantice que la única información policial y judicial que puedan consultar las autoridades competentes en materia de visados sea aquella que legalmente forme parte del proceso decisorio sobre la expedición de los visados.

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Antecedentes

1. El 6 de abril de 2016, la Comisión publicó la comunicación *Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security* <sup>(1)</sup> (Sistemas de información sobre fronteras y seguridad reforzados y más inteligentes) a fin de iniciar un debate sobre las carencias en las funcionalidades de los sistemas actuales para la gestión de fronteras y la seguridad interior en la Unión Europea con vistas a mejorar su funcionamiento.
2. El 17 de junio de 2016, la Comisión creó un grupo de expertos de alto nivel sobre sistemas de información e interoperabilidad (en lo sucesivo, el «GEAN») en el que participaron expertos en el campo de los sistemas de información y la interoperabilidad nombrados por los Estados miembros, los países asociados a Schengen y agencias y organismos de la UE. El cometido del grupo de expertos fue contribuir a desarrollar una visión estratégica global sobre el modo de aumentar la eficacia y la eficiencia de la gestión y el uso de los datos tanto para la gestión de fronteras como para la seguridad, respetando en todo momento los derechos fundamentales, e identificar soluciones para poner en práctica las mejoras <sup>(2)</sup>.
3. El GEAN presentó unas recomendaciones en su informe final de mayo de 2017 <sup>(3)</sup>. Por lo que respecta al VIS, el GEAN realizó, entre otras, las siguientes recomendaciones:
  - ampliar el alcance del VIS para que se almacenen también los visados de larga duración y los documentos de residencia;
  - facilitar el acceso al VIS a las fuerzas y cuerpos de seguridad sin dejar de cumplir las normas de protección de datos más estrictas;
  - mejorar la calidad de los datos del sistema y, en particular, la calidad de las imágenes faciales para permitir búsquedas multimodales usando datos biométricos;
  - reducir la edad a la que se exigirán impresiones dactilares a los menores para responder a la preocupación que suscitan la trata de niños y la sustracción de menores, así como la migración irregular de menores;
  - mejorar la capacidad del VIS para elaborar estadísticas e informes que permitan analizar las tendencias y los fenómenos migratorios. <sup>(4)</sup>
4. El 17 de agosto de 2017, la Comisión realizó una consulta pública sobre la reducción de la edad a la que se exigirían impresiones dactilares a los menores en el procedimiento de tramitación de visados, de los doce a los seis años <sup>(5)</sup>. El 17 de noviembre de 2017, la Comisión realizó otra consulta pública sobre la ampliación del ámbito de aplicación del Sistema de Información de Visados (VIS) para que incluyera los datos sobre los visados de larga duración y los documentos de residencia <sup>(6)</sup>. El SEPD participó en ambas consultas y publicó dos declaraciones. <sup>(7)</sup>
5. El 15 de mayo de 2018, la Comisión publicó una propuesta (en lo sucesivo, «la propuesta») de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican:
  - el Reglamento (CE) n.º 767/2008 («Reglamento VIS»),
  - el Reglamento (CE) n.º 810/2009 («Código de visados»),
  - el Reglamento (UE) 2017/2226 («Reglamento SES»),
  - el Reglamento (UE) 2016/399 («Código de fronteras Schengen»),

<sup>(1)</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160406\\_3\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160406_3_en).

<sup>(2)</sup> C (2016) 3780 final; Decisión de la Comisión, de 17 de junio de 2016, por la que se crea el Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre Sistemas de Información e Interoperabilidad.

<sup>(3)</sup> <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=32600&no=1>.

<sup>(4)</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>(5)</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/news/public-consultation-lowering-fingerprinting-age-children-visa-procedure-12-years-6-years\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/news/public-consultation-lowering-fingerprinting-age-children-visa-procedure-12-years-6-years_en).

<sup>(6)</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/consultation-extending-scope-visa-information-system-vis-include-data-long-stay-visas-and\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/consultation-extending-scope-visa-information-system-vis-include-data-long-stay-visas-and_en).

<sup>(7)</sup> Respuesta del SEPD a la consulta pública de la Comisión sobre la ampliación del ámbito de aplicación del Sistema de Información de Visados (VIS) para que incluya los datos sobre los visados de larga duración y los documentos de residencia, disponible [en inglés] en: [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-02-09\\_formal\\_comments\\_vis\\_consultation\\_long\\_stay\\_visas\\_residence\\_documents\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-02-09_formal_comments_vis_consultation_long_stay_visas_residence_documents_en.pdf) y observaciones formales formuladas por el SEPD en respuesta a la consulta pública de la Comisión sobre la reducción de la edad a la que se exigirían impresiones dactilares a los menores en el procedimiento de tramitación de visados, de los doce a los seis años, disponible [en inglés] en: [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-09\\_formal\\_comments\\_2017-0809\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-09_formal_comments_2017-0809_en.pdf).

- el Reglamento XX/2018 (Reglamento sobre interoperabilidad) y
  - la Decisión 2004/512/CE («Decisión VIS»),
  - y por el que se deroga la Decisión 2008/633/JAI del Consejo («Decisión sobre acceso de las fuerzas y cuerpos de seguridad»).
6. Se ha invitado al SEPD a participar en las dos consultas públicas llevadas a cabo por la Comisión (véase el punto 4 *supra*). Sin embargo, puesto que la propuesta se basa en gran medida en el tratamiento de datos personales, el SEPD se pregunta por qué la Comisión no le ha consultado sobre ello, de manera informal o formal.

#### 1.2. Objetivos de la propuesta

7. La propuesta tiene por objetivo aumentar la seguridad dentro de la Unión Europea y sus fronteras y facilitar la gestión de las fronteras exteriores del espacio Schengen. En particular, pretende mejorar el proceso de tramitación de visados, extender el uso del sistema VIS a nuevas categorías de datos, aprovechar plenamente los instrumentos de interoperabilidad, aumentar la calidad de los datos y mejorar el sistema VIS.
8. La propuesta incorpora para ello las siguientes posibilidades:
- Incluir los visados de larga duración y los permisos de residencia en el sistema VIS a fin de:
    - comprobar la autenticidad y la validez de los documentos y la relación legítima con su titular, y
    - facilitar el intercambio de información entre los Estados miembros, de manera que puedan comprobar que la persona no constituya ninguna amenaza para su seguridad con antelación o cuando dicha persona llegue a la frontera exterior.
  - Reducir la edad a la que se exigirán impresiones dactilares a los menores solicitantes de visados para estancias de corta duración, de los doce a los seis años, con el objetivo de verificar la identidad del menor titular del visado en la frontera y contribuir así a la lucha contra la trata de seres humanos.
  - Cotejar todas las solicitudes de visado registradas en el VIS con los demás sistemas de información de la UE en el espacio de libertad, seguridad y justicia gracias a la interoperabilidad para aumentar los controles de seguridad.
  - Guardar una copia de la página de datos personales del documento de viaje de los solicitantes en el VIS como medio de prueba en los procedimientos de retorno de los migrantes irregulares a sus países de origen en caso de desaparición de los documentos de viaje.
  - Usar las impresiones dactilares almacenadas en el VIS para generar alertas sobre personas desaparecidas en el Sistema de Información de Schengen (SIS).
9. El presente dictamen se centra en aspectos que afectan al derecho fundamental de las personas a la protección de datos de carácter personal. El SEPD señala que la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea también ha emitido un dictamen sobre la revisión del Sistema de Información de Visados y sus implicaciones en materia de derechos fundamentales<sup>(8)</sup>.
10. Al objeto de facilitar la lectura y la comprensión de la propuesta, que modifica diversos textos normativos en vigor, el presente dictamen empleará la numeración de los artículos en dichos textos normativos tal como los incluye o modifica la propuesta.

#### 4. CONCLUSIONES

93. El SEPD subraya que los datos biométricos, como las impresiones dactilares, son datos muy sensibles. Su recogida y uso deben ser objeto de un estricto análisis de la necesidad previo a la decisión de almacenarlos en una base de datos en la que se tratan los datos personales de un gran número de personas. Esto es aún más importante en el caso de las impresiones dactilares de los menores, que son miembros especialmente vulnerables de nuestra sociedad y, por tanto, merecen una protección especial.
94. El SEPD considera de suma importancia el refuerzo de la prevención y la lucha contra las violaciones de los derechos del menor, como la trata de niños. No obstante, cree que aún no se ha aclarado en qué medida este delito tiene su origen o se agrava por la identificación insuficiente o la ausencia de identificación de los menores que ingresan en territorio de la UE con un visado.

<sup>(8)</sup> Dictamen de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre la revisión del Sistema de Información de Visados y sus implicaciones en materia de derechos fundamentales, con fecha de 30 de agosto de 2018, disponible [en inglés] en: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2018/visa-system>.

95. Incluso si se aportaran pruebas que demostraran esta relación, en opinión del SEPD, debería garantizarse que las impresiones dactilares de los menores solo se usaran cuando dicho uso redundara en el interés superior del menor en cada caso concreto. El SEPD recomienda, por tanto, introducir en la propuesta una disposición específica sobre las impresiones dactilares de los menores para restringir su tratamiento a los siguientes fines:

- la verificación de la identidad del menor en el procedimiento de solicitud de visados y en las fronteras exteriores, y
- la contribución a la prevención y la lucha contra la violación de los derechos del menor en cada caso concreto.

En particular, por lo que respecta al acceso a los datos por las fuerzas y cuerpos de seguridad, según el SEPD, debe garantizarse que:

- el acceso sea necesario para prevenir, detectar o investigar un caso de trata de niños,
  - el acceso sea necesario en cada caso concreto,
  - se haya realizado una búsqueda previa sin resultados en las bases de datos nacionales pertinentes y en los sistemas específicos de la Unión Europea,
  - existan motivos razonables para creer que la consulta del VIS contribuirá sustancialmente a prevenir, detectar o investigar el caso de trata de niños en cuestión, y
  - la identificación redunde en el interés superior del menor.
96. El SEPD constata que, al incluir los datos de todos los titulares de visados de larga duración y permisos de residencia en el VIS, la propuesta incluiría también a la única categoría de nacionales de países terceros que no se encuentran cubiertos en la actualidad por ninguno de los sistemas a gran escala de la UE en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Dentro del contexto de la interoperabilidad sugerida para los sistemas a gran escala de la UE, esta propuesta contribuiría a establecer una red centralizada en la UE que ofrecería acceso a una cantidad de información considerable sobre todos los nacionales de países terceros que hubieran cruzado o estuvieran considerando cruzar las fronteras de la UE (es decir, millones de personas). Teniendo en cuenta el doble objetivo de la centralización de los datos relativos a los visados de larga duración y los permisos de residencia, a saber, a) comprobar la autenticidad de determinado documento y la relación legítima con su titular, y b) facilitar el intercambio de información sobre las personas cuya solicitud de visado haya sido denegada por motivos de seguridad, el SEPD considera que debe seguir estudiándose la opción de armonizar los documentos protegidos relacionados con los visados de larga duración y los permisos de residencia y que los datos almacenados en el VIS deben limitarse a la información de las personas:
- cuyos datos se correspondan con datos almacenados en otro sistema o cuya identidad resulte dudosa, o
  - cuya solicitud de un visado de larga duración o un permiso de residencia se haya denegado por considerarse que suponen una amenaza para el orden público, la seguridad interior o la salud pública o por haber presentado documentos adquiridos por medios fraudulentos, falsificados o alterados.
97. En lo referente a la comparación de los datos almacenados en el VIS con los datos registrados en otros sistemas, el SEPD recomienda que la propuesta incluya garantías de que solo se comunicará a la autoridad central información almacenada en el sistema ECRIS-TCN relacionada con el terrorismo y otros delitos graves. Una posible solución para ello consistiría en no informar a la autoridad central de las coincidencias en las búsquedas, sino enviar automáticamente una notificación a la autoridad competente del Estado miembro que hubiera introducido los datos que dieron lugar a la coincidencia. A continuación, esta autoridad competente del Estado miembro informaría de ello a la autoridad central cuando resultara pertinente. Otra solución sería eliminar la posibilidad de consultar el sistema ECRIS-TCN.
98. El SEPD también recomienda que la propuesta aclare la finalidad de la comparación de los datos del VIS con la información de Europol, así como el procedimiento y las condiciones aplicables al resultado de dicha comparación. Además, considera que la propuesta debe aclarar los tipos de alertas del SIS que deben tenerse en cuenta en el procedimiento de expedición de visados y cree que debe garantizarse que únicamente las alertas que legalmente formen parte del proceso decisorio sobre la expedición de los visados den lugar a una coincidencia que puedan consultar las autoridades competentes en materia de visados.

99. Por último, al margen de los comentarios generales y de las principales cuestiones antes mencionadas, el SEPD formula recomendaciones adicionales en relación con los siguientes aspectos de la propuesta:
- Categorías de datos del VIS comparados con datos registrados en otros sistemas
  - Categorías específicas de solicitantes de visados
  - Definición de las autoridades centrales
  - Uso de los datos del VIS para generar una alerta sobre personas desaparecidas en el SIS
  - Verificaciones en caso de coincidencia en la búsqueda
  - Acceso a los datos con fines policiales
  - Estadísticas
  - Uso de datos despojados de elementos identificatorios con fines de prueba
  - Control de la calidad de los datos
  - Supervisión del VIS
100. El SEPD está a disposición de la Comisión para ofrecerle asesoramiento adicional sobre la propuesta, incluso en relación con cualquier acto delegado o de ejecución adoptado en virtud de las propuestas de Reglamento que puedan tener un impacto en el tratamiento de los datos personales.

Bruselas, 12 de diciembre de 2018.

Giovanni BUTTARELLI  
*Supervisor Europeo de Protección de Datos*

---