

Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre el proyecto de Reglamento del Consejo (CE) por el que se establece la forma de los salvoconductos expedidos a los miembros y a los agentes de las Instituciones

(2006/C 313/13)

EL SUPERVISOR EUROPEO DE LA PROTECCIÓN DE DATOS,

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

Vista la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, 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) n° 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,

Vista la solicitud de dictamen formulada por la Comisión con arreglo al artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 45/2001, recibida el 31 de julio de 2006:

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

1. OBSERVACIONES PRELIMINARES

1. La Comisión transmitió al Supervisor Europeo de Protección Datos (SEPD), mediante carta con fecha del 26 de julio de 2006, el proyecto de Reglamento del Consejo por el que se establece la forma de los salvoconductos expedidos a los miembros y a los agentes de las Instituciones. El SEPD interpreta esta carta como una solicitud de dictamen que debe formularse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28.2 del Reglamento (CE) n° 45/2001.

2. El Protocolo de Privilegios e Inmunities (PPI) de las Comunidades Europeas, adoptado el 8 de abril de 1965 y anejo al Tratado por el que se crea un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, y especialmente su artículo 7, prevé que el Consejo adoptará la forma de los salvoconductos comunitarios que son reconocidos como títulos válidos de circulación por las autoridades de los Estados miembros. Este texto constituye el fundamento jurídico del tratamiento de los datos (artículo 5bis del Reglamento (CE) n° 45/2001). El Consejo, institución competente en este ámbito considera que el salvoconducto comunitario ya no responde, en la actualidad, a las normas de seguridad exigidas para este tipo de documentos y que exige una refundición completa con el fin de cumplir las normas mínimas de la OACI (Organización de la Aviación Civil Internacional) y las impuestas al pasaporte europeo (y en particular la biometría), con ayuda de nuevas tecnologías que permiten una protección máxima contra la falsificación. Por razones de peritaje técnico, el Colegio de Jefes de la Administración pidió a la Comisión que estudiase esta cuestión.

3. El SEPD considera importante que se emita un dictamen sobre la propuesta de nuevo salvoconducto ya que prevé la introducción, en un soporte de almacenamiento, de datos biométricos en formatos interoperativos y de lectura mecánica. El presente dictamen permite al SEPD manifestarse sobre este tema, como ya lo hizo anteriormente en sus dictámenes sobre los programas VIS ⁽¹⁾ y SIS II ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Dictamen de 23 de marzo de 2005 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (COM(2004) 835 final) DO C 181.

⁽²⁾ Dictamen de 19 de octubre de 2005 sobre tres propuestas relativas al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (COM(2005) 230 final, COM(2005) 236 final y COM(2005) 237 final), DO C 91.

4. Los datos biométricos tienen un carácter particular dado que se refieren a las características de comportamiento y fisiológicas de una persona y permiten identificarla con una mayor precisión. En opinión del SEPD, los tratamientos futuros entran en el ámbito de aplicación del artículo 27.1 del Reglamento (CE) n° 45/2001. Estos tratamientos deberán por lo tanto someterse al control previo del SEPD, ya que pueden presentar riesgos para los derechos y libertades de las personas de que se trate a causa del carácter de los datos.

2. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

2.1. Observaciones generales

5. El SEPD es consultado sobre la base del artículo 28, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 45/2001. Sin embargo, visto el carácter vinculante de esta disposición, el presente dictamen debería mencionarse en el preámbulo del texto.

6. El SEPD acoge favorablemente el hecho de que se le consulte sobre la propuesta de nuevo salvoconducto, ya que ésta se enmarca en la política de mejora e incremento de la seguridad de los documentos de viaje para una mayor protección de los mismos contra la falsificación.

2.2. Datos biométricos

7. La propuesta de nuevo salvoconducto introduce la posibilidad de que se trate una nueva categoría de datos que merece una atención especial: los datos biométricos. El SEPD reconoce la importancia de que se aumente la seguridad de los salvoconductos para la lucha contra la falsificación y el uso fraudulento de estos documentos. Sin embargo, la introducción de elementos de identificación biométricos y el tratamiento de datos de carácter personal correspondientes deben respetar una serie de principios destinados a proteger los derechos y libertades fundamentales de las personas, y especialmente sus derechos respecto al tratamiento de sus datos personales. El respeto de estos principios es mucho más esencial en cuanto al tratamiento de datos biométricos, que proporcionan, por su propio carácter, información sobre una persona concreta, y tanto más cuanto que algunos datos biométricos pueden dejar rastros en la vida diaria de las personas, pudiendo recogerse en ese caso sin su conocimiento (huellas dactilares, en concreto).

8. Además, la tendencia a recurrir a los datos biométricos en los sistemas de información a escala de la Unión Europea (VIS, SIS II, EURODAC, pasaportes europeos, etc.) aumenta constantemente, sin por ello ir acompañada de un análisis detallado de los riesgos que se corren y de las garantías exigidas. El Grupo del artículo 29 consideró que los datos de este tipo [biométricos] tienen un carácter especial porque se refieren de las características de comportamiento y fisiológicas de una persona y pueden permitir identificarla sin ningún tipo de dudas⁽¹⁾. Conviene pues que la utilización de datos biométricos vaya acompañada de la adopción de garantías adicionales y de modalidades de control reforzadas.

9. El SEPD ya propuso, en un dictamen anterior⁽²⁾ que se elaborase una lista de requisitos comunes y fundamentales que tenga en cuenta el carácter sensible por definición de los datos biométricos. Esta lista debería poder aplicarse a cualquier sistema que utilice la biometría, independientemente de su naturaleza.

10. En este mismo dictamen, el SEPD destacó la importancia concedida al procedimiento de registro para los sistemas biométricos. En el texto actual de la propuesta, el origen de los datos biométricos y la manera en que se recogerán no se describen detalladamente. El procedimiento de registro constituye una etapa esencial y cabe limitarse a definirla por medio de anexos, ya que condiciona directamente el resultado final del procedimiento, es decir el nivel del porcentaje de falsos rechazos o del porcentaje de falsas aceptaciones que podría derivarse del mismo.

11. Como ejemplo, el SEPD recomienda el establecimiento de procedimientos alternativos (de orden técnico y relativos al derecho de acceso) fácilmente accesibles que deberán aplicarse en el procedimiento de registro, con el fin de respetar la dignidad de las personas cuyas huellas no fueran aceptadas por el sistema.

⁽¹⁾ Documento de trabajo sobre la biometría, (doc. MARKT/12168/02/FR — WP 80).

⁽²⁾ Dictamen de 19 de octubre de 2005 sobre tres propuestas relativas al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (COM(2005) 230 final, COM(2005) 236 final y COM(2005) 237 final), DO C 91.

12. El artículo 2 de la propuesta de Reglamento precisa que el soporte de almacenamiento contiene los datos personales consignados en el salvoconducto, una fotografía de cara digitalizada y huellas dactilares registradas en formatos interoperativos. El artículo 4 de la propuesta precisa por su parte, que los elementos biométricos de los salvoconductos sólo se utilizarán para comprobar la autenticidad del documento y la identidad del titular, gracias a elementos comparables directamente disponibles. A la luz de estos dos artículos, el SEPD desea hacer las siguientes observaciones:

- El 28 de febrero de 2005, la Comisión Europea adoptó la Decisión por la que se establecen las especificaciones técnicas correspondientes a las normas para los dispositivos de seguridad y los elementos biométricos incorporados en los pasaportes y los documentos de viaje expedidos por los Estados miembros. También adoptó el 28 de junio de 2006, la Decisión por la que se establecen las especificaciones técnicas correspondientes a las normas para los dispositivos de seguridad y los elementos biométricos incorporados en los pasaportes y los documentos de viaje expedidos por los Estados miembros, Decisión que establecía nuevas especificaciones técnicas para el almacenamiento y la protección de las huellas dactilares exigidas. El SEPD recomienda que se haga mención en el Reglamento a estos documentos, en cuanto que se refieren a los aspectos técnicos relativos a los datos biométricos, y muy especialmente a los aspectos relativos a la forma de las huellas dactilares y de la imagen de la cara.
- Dado que es común utilizar los salvoconductos en terceros países, convendrá garantizar que existe interoperatividad entre los sistemas europeos y los de los terceros países. El SEPD ya abordó esta problemática en su dictamen sobre el sistema VIS ⁽¹⁾. El SEPD desea destacar una vez más que no puede establecerse la interoperatividad de los sistemas conculcando el principio de limitación de las finalidades del tratamiento de datos, y que debería presentarse cualquier propuesta en ese ámbito.
- El texto de la propuesta sigue siendo vago en cuanto a la posibilidad de almacenar las huellas digitales en una base de datos institucional que se convierta de ese modo en un registro de los salvoconductos expedidos. El Grupo del artículo 29 destaca en su dictamen 3/2005 ⁽²⁾ su oposición al almacenamiento de los datos biométricos u otros de todos los titulares de un pasaporte en la UE en una base de datos centralizada de los pasaportes y documentos de viajes europeos. El SEPD considera que la misma situación se plantea en el caso del salvoconducto. La utilización del salvoconducto tiene, en efecto, por objetivo la autenticación de las personas a su paso a la frontera, en los terceros países. Por lo tanto, la creación y el establecimiento de una base de datos centralizada que contenga los datos personales y, en particular, los datos biométricos de todas las personas autorizadas a recibir un salvoconducto no parece justificada, conculcaría el principio básico de proporcionalidad y debería, por lo tanto, evitarse. Esta cuestión debe diferenciarse del tratamiento dispensado a los formularios de solicitud de salvoconducto, que son administrados por el servicio responsable de la expedición de los salvoconductos, cuestión de la que nos ocuparemos más adelante.

13. Por cuanto respecta a la seguridad de los salvoconductos, la página de los datos personales de lectura mecánica se ajusta al documento 9303 de la OACI, 1. parte (pasaportes de lectura mecánica), y su método de expedición se ajusta a los requisitos aplicables a los pasaportes de lectura mecánica que figuran en el mismo, así como a las normas mínimas de seguridad previstas en el Reglamento (CE) n° 2252/2004.

2.3. Asistencia técnica

14. La propuesta de Reglamento prevé (en su artículo 2.2) que los salvoconductos incluirán un soporte de almacenamiento; el soporte de almacenamiento está dotado de una capacidad suficiente para garantizar la integridad, autenticidad y confidencialidad de los datos. Este texto está de acuerdo con una Resolución del Parlamento Europeo de 2 de diciembre de 2004 ⁽³⁾, posición también respaldada por el Grupo del artículo 29 ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Véase página C 181/26 supra.

⁽²⁾ Dictamen 3/2005 sobre la aplicación del Reglamento (CE) n° 2252/2004 del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, sobre normas para las medidas de seguridad y datos biométricos en los pasaportes y documentos de viaje expedidos por los Estados miembros.

⁽³⁾ Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta, presentada por la Comisión, de Reglamento del Consejo sobre normas para los dispositivos de seguridad y elementos biométricos en los pasaportes de ciudadanos de la UE (COM(2004) 0116 — C5-0101/2004 — 2004/0039 (CNS)), [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004AP0073\(01\):ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004AP0073(01):ES:HTML)

⁽⁴⁾ Carta de 18 de agosto de 2004 dirigida por el Presidente del Grupo del artículo 29 al Presidente del Parlamento Europeo, al Presidente de la comisión LIBE, al Secretario General del Consejo de la Unión Europea, al Presidente de la Comisión Europea, al director de la DG Empresas y al Director General de la DG Justicia y Asuntos de Interior (no publicada).

15. Con el fin de respetar las decisiones aplicables en materia de seguridad de los documentos de viajes a nivel europeo, conviene recordar que un control de acceso básico resulta obligatorio para todos los datos almacenados en el chip, lo que significa que todo lector deberá estar equipado también con un escáner, que de los datos inscritos en el pasaporte deducirá la clave necesaria para abrir y leer el chip. Por otra parte, será obligatorio un control de acceso amplio para las huellas dactilares. Este sistema utiliza un cifrado que una buena gestión de las claves de acceso.

2.4. Finalidad y proporcionalidad

16. La introducción de elementos de identificación biométricos y el tratamiento de datos de carácter personal correspondientes deben respetar una serie de principios destinados a proteger los derechos y libertades fundamentales de las personas, y especialmente sus derechos respecto al tratamiento de sus datos personales. El respeto de estos principios es mucho más esencial por lo que respecta al tratamiento de datos biométricos, los cuales proporcionan, por su propio carácter, información sobre una persona concreta. Y tanto más cuanto que algunos de ellos pueden dejar rastros en la vida diaria de las personas, pudiendo recogerse en ese caso sin su conocimiento (huellas dactilares, en concreto).

17. El SEPD recuerda que, con arreglo al artículo 6 de la Directiva 95/46/CE, los datos de carácter personal sólo deberán ser recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados posteriormente de manera incompatible con dichos fines. Además, esos datos serán adecuados, pertinentes y no excesivos con relación a los fines para los que se recaben y para los que se traten posteriormente (principio de finalidad).

18. Los principios de finalidad (los datos de carácter personal deberán ser recogidos y tratados con fines determinados y explícitos y su utilización posterior sólo podrá autorizarse bajo condiciones muy estrictas) y de proporcionalidad (el tratamiento de esos datos de carácter personal sólo se autorizará cuando sea necesario y siempre que no haya otro medio de la misma eficacia que afecte menos a la vida privada) deben respetarse en el marco del tratamiento de datos biométricos. Como ya se ha indicado anteriormente, el establecimiento de una base de datos centralizada que contenga los datos personales y, en particular, los datos biométricos de todas las personas autorizadas a recibir un salvoconducto conculcaría el principio de proporcionalidad.

2.5. Información y acceso

19. En la propuesta de Reglamento figura una mención al derecho a la información (derecho de acceso, de comprobación, de rectificación o de supresión de los datos) de las personas a las que se expide un salvoconducto. Ahora bien, el SEPD desea que se añada la referencia al artículo 33 del Reglamento 45/2001 en el considerando 6 de la propuesta sobre el derecho de recurso del personal de las Comunidades.

20. La designación de las autoridades y organismos autorizados a consultar los datos incluidos en el soporte de almacenamiento de los documentos está regulada por las disposiciones aplicables del Derecho comunitario, del Derecho de la Unión Europea y de los acuerdos internacionales. El SEPD recomienda que se precisen las autoridades destinatarias de este Reglamento y los derechos de acceso que se les confiere. Asimismo, en aras de la seguridad del tratamiento, se ha de garantizar que únicamente las autoridades competentes tienen acceso a los datos almacenados en el chip.

21. En caso de control de un salvoconducto comunitario en un país tercero, hay otras preguntas que por el momento no pueden ser contestadas: ¿a qué datos del soporte de almacenamiento tendrán acceso los países terceros? ¿existen, además, medidas de protección para cerciorarse de que los países terceros no conservan los datos a los que han tenido acceso? En todo caso, las cuestiones relativas al acceso a estas informaciones siguen siendo problemáticas.

3. OTRAS OBSERVACIONES

3.1. La expedición de salvoconductos comunitarios

22. La gestión de la expedición de salvoconductos comunitarios, prevista en el artículo 3 de la propuesta, especifica que cada institución expedirá los salvoconductos, en su caso a través de un organismo especializado. No obstante, una o varias instituciones pueden encomendar a una de ellas la tarea de expedir sus salvoconductos. También se ha previsto que la Comisión designe -tras una licitación- al organismo que se encargará de la impresión de los salvoconductos comunitarios vírgenes y, eventualmente, de su personalización mediante la introducción de los datos personales del titular. Debido a la naturaleza singular de los tratamientos que han de efectuarse y a los requisitos de protección que han de acompañar estos tratamientos, las normas relativas a la elección del organismo que ha de encargarse del tratamiento deberán tener en cuenta especialmente los principios del Reglamento 45/2001 relativos a la seguridad y confidencialidad de los datos (artículos 21, 22 y 23 del Reglamento).

23. Sin perjuicio del contenido del dictamen de control previo del SEPD, que resultará de la notificación ⁽¹⁾ del delegado de protección de datos de la institución competente o instituciones competentes para el futuro tratamiento de los salvoconductos comunitarios, el SEPD desea formular en este momento algunas ideas generales por lo que respecta al tratamiento futuro.

3.2. El formulario

24. La documentación presentada para su consulta no contiene elementos en relación con el formulario que los interesados en un salvoconducto comunitario (o autorizados a tener uno) tiene que rellenar. No obstante, en un caso tratado anteriormente por el SEPD, se analizó que los datos personales tratados en el marco de la expedición de los antiguos salvoconductos comunitarios no son datos relativos a la salud y que, cuando ciertos datos tengan relación con la salud (en el epígrafe «características particulares»), estos no serían obligatorios. Además, será de aplicación el consentimiento de la persona de que se trate definido en el artículo 2.h) del Reglamento (CE) n° 45/2001. Por esta razón y para lograr una imagen precisa del contenido del procedimiento previsto, el SEPD recomienda que, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 27 del Reglamento 45/2001, se adjunte al expediente una copia del formulario de salvoconductos comunitarios, así como cualquier otro documento que facilite el análisis del caso.

3.3. Calidad de los datos

25. El artículo 4.1.c) del Reglamento (CE) n° 45/2001 dispone que los datos tienen que ser adecuados, pertinentes y no excesivos con relación a los fines para los que se recaben y para los que se traten posteriormente. Los datos tratados en el marco del procedimiento analizado pueden caracterizarse por su gran alcance (al menos por lo que se refiere a los datos biométricos), lo que dificulta establecer, a priori y sin conocer el caso concreto, si son adecuados, pertinentes y no excesivos. Por consiguiente, es importante que las personas que traten los datos en el marco de los diferentes procedimientos estén correctamente informadas de la obligación de respetar el principio establecido en el artículo 4.1.c) y que al tratar los datos lo tengan en cuenta. En el marco del procedimiento previsto en el artículo 27 del Reglamento (CE) n° 45/2001, el SEPD velará por recomendar la redacción de las directrices para informar adecuadamente a estas personas de sus obligaciones. También se encargará de pedir que se instauren formaciones específicas sobre la problemática del tratamiento de datos sensibles.

26. Además los datos deberán ser exactos y, si fuera necesario, estar actualizados (artículo 4.1.d)). A la vista de los elementos del expediente presentado, no es posible comprobar si se garantiza la exactitud de los datos. Por otra parte, por el momento no es posible comprobar que el procedimiento o el sistema en sí mismo garantizará plenamente el respeto de la calidad de los datos. Como se ha señalado en el punto anterior, únicamente un análisis en el marco del procedimiento del artículo 27 permitirá comprobar que se han establecido suficientes medidas de protección de datos.

3.4. Conservación de los datos

27. El texto dispone que la validez de los nuevos salvoconductos se extendería por un período de cinco años. Sin embargo, el texto no establece la duración de la conservación de los datos relativos a cada expediente y, por tanto, a cada solicitud. El Reglamento 45/2001 dispone que los datos serán conservados en una forma que permita la identificación de los interesados durante un período no superior al necesario para la consecución de los fines para los que fueron recogidos o para los que se traten posteriormente (artículo 4.1.e)). Como se ha resaltado anteriormente, se deberá evitar la conservación de datos biométricos en una base de datos. Por consiguiente, el SEPD recomienda que se separe el tratamiento de los datos biométricos del tratamiento de los datos facilitados en los formularios de solicitud de un salvoconducto comunitario. Estos últimos podrían conservarse en el marco del tratamiento normal de las solicitudes de salvoconductos comunitarios.

4. RECOMENDACIONES

28. El SEPD acoge con satisfacción haber sido consultado sobre los salvoconductos comunitarios. Sin embargo, las siguientes observaciones deben tenerse en cuenta:

— El presente dictamen deberá mencionarse en el preámbulo del Reglamento, antes de los considerandos (Visto el dictamen...).

⁽¹⁾ Sobre la base del artículo 27.3 del Reglamento 45/2001.

- En el procedimiento de registro de los datos biométricos deberán establecerse procedimientos alternativos fácilmente accesibles.
- Las decisiones de la Comisión de 28.II.2005 y de 28.6.2006 que «establecen las especificaciones técnicas correspondientes a las normas para los dispositivos de seguridad y los elementos biométricos incorporados en los pasaportes y los documentos de viaje expedidos por los Estados miembros» deberán mencionarse cuando aquélla trate los aspectos técnicos de los salvoconductos comunitarios.
- Los datos biométricos no deberán almacenarse en una base de datos centralizada.
- Se deberán describir con más concreción el alcance y el formato de los datos biométricos previstos y las garantías relacionadas con la introducción de datos biométricos en los salvoconductos comunitarios.
- Se deberá tener en cuenta que la interoperabilidad de los sistemas no puede establecerse quebrantando el principio de limitación de los fines del tratamiento de datos y que cualquier propuesta en este ámbito se deberá presentar al SEPD.
- En el tratamiento de los datos biométricos se deberá prestar especial atención a los principios de finalidad y proporcionalidad.
- Para que los miembros y agentes de las instituciones lo tengan presente, en el considerando 6 de la propuesta se deberá añadir la referencia al artículo 33 del Reglamento (CE) n° 45/2001 sobre el derecho de recurso del personal de las Comunidades.
- El SEPD desea que en la propuesta se establezca una lista restrictiva de las autoridades competentes con acceso a los datos y la definición de los derechos de acceso que se les concede.
- Los criterios de selección del organismo contemplado en el artículo 3 de la propuesta deberán definirse cuidadosamente en virtud del carácter especial de los datos biométricos.
- El procedimiento de expedición de los salvoconductos comunitarios estará sujeto al control previo del Supervisor Europeo de Protección de Datos, en virtud del artículo 27.1 del Reglamento (CE) n° 45/2001.
- Se debería facilitar el formulario de solicitud de un salvoconducto comunitario para que, en el marco del control previo, se analice desde el punto de vista de la protección de datos, así como cualquier otro documento que pueda facilitar el análisis del caso.
- Conviene recomendar la formulación de directrices para informar adecuadamente a las personas encargadas del tratamiento de datos de sus obligaciones. También deberían establecerse formaciones específicas sobre la problemática del tratamiento de datos sensibles.
- Convendría cerciorarse de que los procedimientos permiten que se respete el principio de la calidad de los datos.

Hecho en Bruselas, el 13 de octubre de 2006.

Peter HUSTINX

Supervisor Europeo de Protección de Datos
