



**AUTORIDAD DE CONTROL COMÚN
SCHENGEN**

**Bruselas, 5 de abril de 2004 (22.04)
(OR. en)**

SCHAC 2502/04

LIMITE

INFORME

Asunto: Informe de actividades de la Autoridad de Control Común (ACC)

INTRODUCCIÓN

Han transcurrido ocho años desde que se creara el Sistema de Información de Schengen (SIS), y actualmente la Autoridad de Control Común (ACC) presenta en Bruselas su sexto informe.

El presente documento resume las actividades realizadas por la ACC durante los últimos dos años. Al igual que otros textos de este tipo, contiene referencias a iniciativas, campañas de información a los ciudadanos, decisiones, relaciones institucionales y resultados logrados, sin detenerse en los detalles, que pueden hallarse en los documentos adoptados por la ACC, así como en su nueva página web.

Con todo, el presente informe tiene un valor especial, ya que se publica en la víspera de un acontecimiento histórico, a saber, el inicio de las actividades necesarias para el despliegue, en 2006, de un sistema de información de segunda generación, denominado SIS II, que incorporará innovaciones importantes y tendrá consecuencias considerables sobre funciones vitales para los derechos y las libertades fundamentales de Europa y sus ciudadanos. La ACC pretende desempeñar un papel dirigente en este importante proceso de cambio al contribuir a su orientación.

El SIS ya es la principal base de datos europea centralizada en el marco de las iniciativas relativas a visados, inmigración y cooperación policial y judicial. Otras propuestas a corto plazo de modificación del Convenio de Schengen se encuentran en una fase avanzada de debate. Al igual que para el largo plazo, el Consejo JAI de 5 y 6 de junio de 2006 decidió que en el SIS II se tuvieran en cuenta varias categorías nuevas de descripciones, nuevos campos de búsqueda, referencias

cruzadas, nuevos objetivos, nuevas categorías sensibles de datos personales (como los datos biométricos), nuevos plazos de conservación y nuevas y más amplias categorías de usuarios del sistema.

Los objetivos que se han de conseguir en el futuro también son importantes para nuestras sociedades democráticas, aunque es preciso evaluar su proporcionalidad y realizar un ejercicio previo de comprobación en relación con las principales consecuencias que tendrán sobre los derechos y las libertades fundamentales de millones de personas que se verán implicadas por distintos motivos.

Las medidas de seguridad de alto nivel contempladas no son suficientes. El SIS II no debe ser un mero sistema de segunda generación desde un punto de vista técnico. También es preciso un conjunto revisado de normas de protección de datos, fáciles de entender y mejor conocidas por los ciudadanos y los expertos, así como responder a los retos planteados por el SIS II, al ofrecer garantías suficientes y asegurar que el sistema es coherente con sus propios objetivos.

La protección de datos no supone decidir si una información determinada puede revelarse o no. De hecho, se trata de un ejercicio más profundo dedicado a dar garantías, equilibrar intereses, concebir soluciones proporcionadas y organizar el flujo de la información. Es preciso crear la mejor sinergia entre una cooperación policial y judicial eficaz y el derecho fundamental a la protección de los datos personales, consagrado en la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea.

Se espera la continua armonización de las bases de datos en los denominados primer y tercer pilares. Se pide a las demás instituciones que desarrollen una política de protección de la intimidad clara, así como un concepto claro de las nuevas formas de cooperación que sustituirán las medidas compensatorias originariamente previstas en el Convenio de Schengen.

Los sistemas de Schengen, Europol, Eurodac, el Sistema de Información de Visados (VIS) y demás se concibieron de modo distinto, en diferentes momentos y con objetivos diversos. Ahora ha llegado la hora de aumentar la seguridad frente al riesgo de lagunas o duplicidades, de reducir más la incertidumbre y de suprimir las garantías meramente formales, la carencia de información y la escasa cooperación.

Por ello, la ACC agradece a las demás instituciones, y en particular al Parlamento Europeo, su estrecha colaboración, mejorada con éxito en los pasados meses, en particular respecto de las propuestas españolas de modificación del Convenio de Schengen, la Recomendación adoptada por

el Parlamento Europeo el 20 de noviembre de 2003 y el taller *ad hoc* celebrado en Bruselas el 6 de octubre.

En este último taller, la ACC llamó la atención de los participantes sobre cinco requisitos principales:

- 1) garantizar que las iniciativas relativas al SIS II son compatibles con todas las demás actividades en curso, como las propuestas españolas sobre el SIS I, las modificaciones del Convenio de Schengen relativas al tráfico de vehículos sustraídos, la aplicación de la orden de detención europea, el VIS y la iniciativa griega sobre el procedimiento de modificación del Manual SIRENE, y también con una gestión racionalizada y sensible del gasto;
- 2) cerciorarse de que se incluye la disposición sobre una evaluación de la protección de datos a su debido tiempo en la redacción inicial del contrato que se celebre en 2004 en relación con el SIS II tras la licitación pública;
- 3) asegurar una cooperación eficaz y continua con la ACC como muestra de la relación constructiva desarrollada últimamente entre la ACC y la Comisión Europea;
- 4) establecer los objetivos del SIS II antes de imponer sus características técnicas, para garantizar que el nuevo sistema puede funcionar de un modo lógico desde el comienzo; y
- 5) fomentar la mejora de la calidad de la protección de datos con vistas a unas garantías más sustantivas, al asegurar que el sistema y sus funciones inteligentes pueden realmente supervisarse, que son totalmente transparentes para los ciudadanos y que no existen datos ni bases de datos superfluas.

Se trata de un momento estratégicamente importante para la Unión Europea, y la protección de datos está llamada a desempeñar un papel específico.

El SIS II sólo se verá coronado por el éxito si realmente se concibe teniendo en cuenta la protección de datos. Por su parte, la ACC es consciente de que está llamada a desempeñar el papel mayor pedido por el Parlamento Europeo, así como a ser dotada de un presupuesto específico y de recursos suficientes. Asimismo, la ACC cooperará activamente con el Supervisor Europeo de Protección de Datos y proseguirá sus actividades para tratar las cuestiones importantes que surjan en los próximos dos años.

La Autoridad de Control Común de Schengen

Informe de actividades de la ACC de Schengen

Capítulo 1

I. Schengen: antecedentes

Introducción

El concepto de una Unión Europea en la que se garantiza la libre circulación de personas está consagrado en el Tratado de Amsterdam, que se puso en aplicación en 1999.

Los primeros pasos hacia la creación de un espacio de libre circulación se dieron con el Acuerdo de Schengen, firmado por Francia, Alemania y los países del Benelux en 1985. Al aplicar el Acuerdo, el Convenio de Schengen de 1990 suprimió las fronteras interiores de los Estados signatarios y creó un espacio Schengen con una única frontera exterior, en la que los controles de inmigración se llevaban a cabo con arreglo a un único conjunto de normas.

En respuesta al temor de que la circulación incontrolada de mercancías y personas diera lugar a abusos, el Convenio contenía una serie de medidas compensatorias, que incluían medidas para facilitar una cooperación más estrecha entre autoridades fronterizas y la creación del Sistema de Información de Schengen (SIS).

El Sistema de Información de Schengen (SIS)

El SIS es un sistema de información que conecta todos los Estados que aplican el Convenio de Schengen y las autoridades competentes en cada uno de dichos Estados. Las autoridades nacionales policiales, aduaneras y de control fronterizo de los Estados Schengen utilizan el SIS para efectuar controles policiales y aduaneros a personas y objetos mediante un procedimiento de búsqueda automatizada. Los funcionarios de inmigración también realizan controles al atender a personas de Estados no Schengen.

El Convenio de Schengen especifica las categorías de información que pueden conservarse en el SIS. Las autoridades nacionales pueden introducir información sobre determinados objetos, como vehículos sustraídos, y sobre las siguientes categorías de personas:

1. Personas buscadas para su detención a efectos de extradición.
2. Personas a las que se denegó la entrada en el espacio Schengen.
3. Personas desaparecidas o personas que deben protegerse.
4. Personas buscadas por autoridades judiciales en relación con investigaciones penales.
5. Personas que deben estar sometidas a vigilancia discreta o a un control específico.

El SIS está compuesto por partes nacionales (N.SIS), a las que pueden consultar las autoridades encargadas de los controles fronterizos, aduaneros y policiales, y una parte central (C.SIS) ubicada en Estrasburgo. Las autoridades de un Estado concreto pueden buscar únicamente sus propios ficheros de datos N.SIS y cada autoridad nacional tiene acceso a las categorías de datos que necesite para llevar a cabo sus controles específicos. Por ejemplo, las autoridades de inmigración pueden acceder únicamente a la información relativa a personas a las que se denegó la entrada en el espacio Schengen.

Para introducir información en el sistema, los funcionarios nacionales deben enviar previamente la información a la autoridad nacional encargada de su parte nacional del SIS (autoridades conocidas como Oficinas SIRENE). La Oficina SIRENE nacional debe garantizar que la información es pertinente para el SIS y que se aplicaron correctamente las disposiciones de Schengen. En caso afirmativo, la información se remite a la parte central del SIS, que entonces actualiza cada parte nacional con una nueva entrada, lo que garantiza que cada parte nacional del SIS es idéntica a la parte central.

La Autoridad de Control Común

Es importante para un sistema complejo de información a escala europea de este tipo cumplir los principios de protección de datos. Habida cuenta de que se puede denegar a una persona la entrada al espacio Schengen basándose en la información contenida en el SIS, huelga decir que es esencial que dicha información, por ejemplo, sea cierta y esté actualizada.

Como garantía, el Convenio contiene una serie de disposiciones relativas a la protección de datos; asimismo, se crea una autoridad independiente –la Autoridad de Control Común (ACC)– encargada de la inspección de la parte central del SIS, de estudiar cualquier dificultad de aplicación o interpretación que pueda plantearse durante el funcionamiento del SIS y de garantizar que el SIS cumple las distintas disposiciones sobre protección de datos mencionadas en el Convenio de Schengen. La ACC está compuesta por dos representantes de la autoridad nacional de protección de datos de cada Estado Schengen.

Incorporar Schengen a la Unión Europea

Pese a que Schengen comenzó como un convenio intergubernamental, el Convenio de Schengen y las distintas decisiones adoptadas de conformidad con él –conocidas en conjunto como el acervo de Schengen– se integraron en el marco jurídico e institucional de la Unión Europea mediante el Tratado de Amsterdam. A juicio de la ACC, se trata de una evolución positiva, al abrir Schengen a un análisis parlamentario y judicial transparente.

El Acuerdo de Schengen allanó el camino del espacio de libertad, justicia y seguridad contemplado en el Tratado de Amsterdam. Desde entonces, se ha declarado que este sector “debe basarse en los principios de transparencia y control democrático”¹ y es en este contexto en el que la ACC pretende llevar a cabo sus funciones. El presente informe de actividades establece un resumen de dichas funciones, al presentar brevemente las actividades emprendidas y los dictámenes formulados durante los dos últimos años.

II. El aspecto evolutivo del Sistema de Información de Schengen: SIS II y otros acontecimientos

SIS II

Actualmente, ocho años después de la introducción del SIS, está en curso el proceso de sustitución del sistema, y ello por varias razones. La ampliación de la Unión Europea acarrea la necesidad de desarrollar un nuevo sistema capaz de procesar una cantidad importante de información; además, los que tienen una experiencia práctica con el SIS han sugerido modos de mejorar el sistema. Al mismo tiempo, las evoluciones en la lucha abierta contra el crimen y el terrorismo, incluyendo la creación de nuevas instituciones como Europol y Eurojust, han dado lugar a que se pida que la información contenida en el SIS se utilice con un objetivo más amplio. Se está desarrollando un nuevo sistema, el SIS II, cuya entrada en funcionamiento está prevista para 2006.

Iniciativas para modificar el Convenio de Schengen

Hay varias iniciativas para modificar el SIS incluso antes de que dicho nuevo sistema exista.

¹ Extracto de las conclusiones generales acordadas en el Consejo Europeo de Tampere en 1999.

En primer lugar está la iniciativa española ² que, entre otras cosas, pretende permitir que Europol y Eurojust accedan al SIS. Otra iniciativa se refiere a la propuesta de introducción de una orden de detención europea, que es probable resulte en la inclusión de categorías adicionales de información en el SIS.

Existen sobre todo dos cuestiones que preocupan particularmente a la ACC. La primera se refiere a la información conservada en el SIS, que tiende a que se añadan nuevas categorías de información y se introduzcan nuevos tipos de información, como datos biométricos. La segunda se refiere al acceso y la utilización de los datos conservados en el SIS. Hay propuestas para que otras organizaciones tengan acceso al SIS –ya se mencionó a Europol y Eurojust– y es una tendencia que parece continuar. Si sucediera, es cada vez más probable que los datos conservados en el SIS se utilice con objetivos más amplios.

Planteamiento de la Autoridad de Control Común

La ACC alertó de que, en su estado actual, dichas propuestas supondrían una modificación fundamental de la naturaleza del sistema: mientras que el SIS simplemente alerta a las autoridades pertinentes de que una persona concreta se busca por una de las razones previstas en el Convenio de Schengen, el SIS II parece convertirse en una herramienta de investigación multifuncional.

Puesto que la UE se enfrenta a la perspectiva de un nuevo sistema que permitirá a las autoridades compartir información sobre millones de personas para una serie de objetivos –posiblemente utilizando las últimas tecnologías para el tratamiento de datos biométricos sensibles– existe una necesidad clara de estudiar detalladamente las consecuencias que pueda tener para los derechos de las personas.

Al tratar estos diferentes acontecimientos, la ACC intentó:

- aumentar el conocimiento de cualquier propuesta de modificación del Convenio de Schengen o del SIS;
- fomentar el estudio parlamentario de dichas propuestas; y
- construir en una relación de trabajo estrecha con las instituciones europeas involucradas en la política de desarrollo de Schengen, en particular el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, para garantizar que se incorporan al nuevo sistema los niveles más elevados de protección de datos.

² DO C 160 de 4.7.2002.

En el transcurso de 2002, la ACC formuló tres dictámenes sobre las propuestas de introducción de nuevas funciones en el SIS. En dichos dictámenes, la ACC manifestó su temor por la tendencia de que se permita a organizaciones como Europol acceder al SIS y pidió un estudio más detallado de las consecuencias del almacenamiento de datos biométricos en el SIS. Dichos dictámenes se tratan con mayor detalle en la segunda parte del presente informe.

La ACC se esforzó por dar publicidad al debate sobre las modificaciones del SIS. El 6 de octubre de 2003 se celebró una presentación sobre el SIS II ante la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores del Parlamento Europeo. La presentación brindó una oportunidad a la ACC de dejar clara su posición. El Presidente de la ACC, Sr. Buttarelli, realizó una presentación en la que destacó que el SIS II no sería efectivo si dejaba de respetar los principios de protección de datos. Sin embargo, añadió que no es preciso que la protección de datos sea un obstáculo a las modificaciones y que la ACC desearía desempeñar un papel activo en el desarrollo de una segunda generación del SIS. La presentación también contó con la presencia de las personas directamente implicadas en el desarrollo del SIS II, como el Comisario Vitorino, así como con presentaciones de una serie de expertos en el ámbito de la protección de datos. La ACC tomó nota con satisfacción del considerable interés de los diputados del Parlamento Europeo, en particular con respecto a las implicaciones del sistema final para los derechos de las personas.

La ACC intentó cooperar con todos los órganos implicados en el desarrollo del SIS II, tanto a nivel europeo como nacional, e instó a dichos órganos a que trabajaran juntos para garantizar que se incorporen los niveles más altos de protección de datos al nuevo sistema.

El Presidente de la ACC asistió a otra presentación, el 25 de marzo de 2003, en la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos. Con el título “Protección de datos desde el 11 de septiembre de 2001: ¿qué estrategia para Europa?”, la presentación examinó los recientes acontecimientos y sus implicaciones potenciales para la protección de datos. Junto con la conferencia del mes de octubre, dicha presentación ayudó a reforzar los lazos de la ACC con el Parlamento Europeo y, en particular, con la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos.

La ACC mantuvo un diálogo estrecho con el Comité del artículo 36 (el Comité encargado de preparar el terreno para las deliberaciones del Consejo sobre cooperación policial y judicial). En una reunión entre el Presidente de la ACC y el Presidente del Comité del artículo 36, celebrada en febrero de 2002, se acordó que dicho Comité remitiría todos los documentos pertinentes a la ACC cuanto antes.

Por otra parte, la ACC estableció vínculos con la Comisión Europea. La Comisión, encargada de financiar y desarrollar el SIS II, remitió recientemente a la ACC una copia de un estudio de viabilidad relativo a aspectos técnicos y organizativos del desarrollo e instalación del nuevo sistema. Funcionarios de la Unidad IT de la Comisión asistieron a una reunión de la ACC en diciembre de 2003 y ofrecieron un resumen de los desarrollos registrados hasta el momento. Los representantes de la Comisión acordaron asistir a la próxima reunión de la ACC en 2004, lo que brindará a la ACC la oportunidad de plantear preguntas sobre aspectos específicos del proceso de desarrollo.

Capítulo 2

I. El trabajo de la Autoridad de Control Común

Funcionamiento de la ACC

La ACC comprende delegaciones de 15 países con información actualmente en el SIS. En concreto se trata de Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Portugal, España y Suecia. Cada uno de estos países puede tener dos miembros y dos suplentes. Se concedió el estatuto de observador a Irlanda y al Reino Unido, junto con los diez países que en breve se adherirán a la UE.

La ACC se reúne en general trimestralmente, aunque existe la posibilidad de celebrar reuniones extraordinarias para debatir cuestiones que requieran una atención inmediata. Por ejemplo, el 7 de octubre de 2003, la ACC se reunió para debatir la presentación sobre el SIS II realizada en el Parlamento Europeo el día anterior. Durante los dos últimos años, la ACC convocó diez reuniones.

Los miembros de la ACC eligen un presidente y un vicepresidente que presiden las reuniones. Con arreglo al reglamento interno de la ACC, cada uno puede desempeñar su cargo durante dos mandatos anuales. En diciembre de 2003, el Sr. Buttarelli finalizó su segundo mandato. El Vicepresidente, Sr. van de Pol, fue elegido Presidente en la reunión de la ACC del 11 de diciembre de 2003. Al mismo tiempo, se eligió a la Sra. Cruz nueva Vicepresidenta.

Pese a que la ACC intenta tomar decisiones por consenso, en los casos en que no es posible los miembros pueden decidir celebrar una votación, teniendo derecho cada delegación a un único voto. Las delegaciones con estatuto de observador no tienen derecho de voto.

Trabajando juntos: protección de datos y sistemas de información a escala europea

La tendencia a facilitar la cooperación entre autoridades policiales y judiciales de los Estados miembros de la UE dio lugar a la creación de otros sistemas de información a nivel europeo. Además del SIS, los dos principales sistemas que funcionan en este campo son el sistema de información de Europol y el Sistema de Información Aduanero.

Cada sistema tiene una autoridad de control común independiente, encargada de garantizar que los sistemas cumplen las disposiciones sobre protección de datos. Estas dos autoridades de control común comparten algunas similitudes con la ACC de Schengen: las tres están compuestas por representantes de las autoridades nacionales de protección de datos, todas utilizan la misma secretaría común establecida en Bruselas ³ y tratan muchos asuntos de carácter parecido. Teniendo presente lo anterior, hubo intentos recientes de coordinar los esfuerzos de las distintas autoridades.

- En marzo de 2003, las tres autoridades de control común establecieron un grupo de trabajo para evaluar, desde el punto de vista de la protección de datos, los sistemas de información existentes a escala europea. Dicho grupo recibió el mandato de estudiar los sistemas existentes para determinar si los objetivos de los diversos sistemas se solapan y estudiar las consecuencias de nuevos desarrollos.
- Las tres autoridades también establecieron un grupo técnico. Compuesto por expertos técnicos de las autoridades de protección de datos de los distintos Estados miembros, dicho grupo ofrece asesoramiento técnico a las autoridades de control común. El grupo está desarrollando actualmente una herramienta normalizada para la inspección de los tres sistemas de información.

Por último, es preciso mencionar el papel del Supervisor Europeo de Protección de Datos ⁴. El Supervisor, que aún no ha sido nombrado, se encargará del seguimiento de la información del SIS relacionada con la inmigración (en concreto, descripciones introducidas con arreglo al artículo 96). Por esta razón, huelga decir que será importante garantizar que la ACC de Schengen trabaje con el Supervisor para desarrollar un planteamiento coordinado para supervisar el SIS.

³ Establecida por Decisión del Consejo de 17 de octubre de 2000.

⁴ Reglamento (CE) nº 45/2001 que establece el cargo de supervisor, encargado de garantizar que las instituciones y órganos comunitarios cumplen la legislación pertinente sobre protección de datos.

II. Actividades

Aumentar el conocimiento

La ACC pretende garantizar que las personas están informadas de los derechos de que gozan con arreglo al Convenio de Schengen.

En resumen, dichos derechos son:

1. El derecho de acceder a la información sobre uno mismo contenida en el SIS
2. El derecho de corregir dicha información si de hecho fuera incorrecta o de suprimirla si se conserva ilegalmente
3. El derecho de emprender una acción para corregir, suprimir o conseguir información u obtener una compensación
4. El derecho de pedir a una autoridad nacional de protección de datos que compruebe la información conservada sobre uno mismo en el SIS.

La primera campaña de información de la ACC en 1998 desembocó en la publicación de un folleto sobre los derechos. La distribución de dicho folleto, que informaba a las personas de los derechos de que gozan en relación con la información sobre ellas incluida en el SIS, llevó a un aumento importante de la cantidad de solicitudes de acceso. La ACC decidió publicar una nueva edición del folleto sobre los derechos, que en breve estará disponible en los aeropuertos y demás puntos de entrada nacionales a través del espacio Schengen.

Las personas pueden ejercer su derecho de acceso en cualquier Estado del espacio Schengen, pero el procedimiento varía en función de la legislación nacional del Estado en que se solicita el acceso. En 2002, la ACC editó un folleto, la Guía, que establece los detalles del procedimiento a seguir en cada uno de los Estados Schengen. Dicha información puede encontrarse ahora en el sitio web de la ACC.

En julio de 2003, la ACC lanzó un nuevo sitio web con la intención de ofrecer un acceso sencillo a los dictámenes y recomendaciones de la ACC. El sitio, que actualizará su Secretaría, está disponible actualmente en inglés, pero están en curso los trabajos para que esté disponible en todas las lenguas de la UE. La dirección del sitio web es www.schengen-jsa.dataprotection.org.

En octubre de 2003, la ACC publicó su primera revista de actualidad. La revista se produjo con tiempo para la primera conferencia sobre el SIS II en el Parlamento Europeo y contenía información sobre los trabajos en curso en la ACC. La ACC pretende publicar periódicamente una revista de este tipo o tal vez una actualización de las novedades en el sitio web.

Las medidas antes citadas y, en particular, el desarrollo del sitio web y de la revista de actualidad pretenden garantizar que las personas estén informadas de sus derechos y también dar a conocer el perfil de la ACC. Es importante que otros órganos tengan la oportunidad de seguir exactamente lo que hace la ACC. Por otra parte, aumentar el conocimiento de la ACC entre los órganos de toma de decisiones de la UE permitirá a la ACC expresar sus preocupaciones con mayor efecto. Además, dichos órganos serán más propicios a consultar a la ACC para garantizar que se tienen en cuenta consideraciones sobre la protección de datos.

Inspección

La ACC tiene la misión de garantizar que la función de apoyo técnico del SIS (el C.SIS) cumple los principios de protección de datos establecidos en el Convenio de Schengen y demás textos jurídicos sobre protección de datos mencionados en el Convenio, como el Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, de 28 de enero de 1981.

En diciembre de 2002, la ACC creó un equipo de inspección para inspeccionar el C.SIS por segunda vez. El equipo de inspección visitó el C.SIS de Estrasburgo el 25 y 26 de marzo de 2003.

El equipo de inspección desarrolló listas de verificación provisionales que establecen las verificaciones que se llevan a cabo durante la inspección *in situ*. Dichas verificaciones abarcan documentos, sistemas, los procedimientos aplicados y las personas implicadas en el tratamiento de datos.

Desde el último informe de inspección de la ACC (adoptado el 1 de noviembre de 1999), se modificó la función de apoyo del SIS. La ACC considera que el actual sistema, conocido como C.SIS 1+, es una mejora del anterior sistema en lo que se refiere a cumplir los principios sobre protección de datos pertinentes.

La conclusión general era positiva. Sin embargo, la ACC adoptó recomendaciones, sobre todo de naturaleza técnica, para mejorar el cumplimiento del Convenio y demás disposiciones sobre protección de datos. La ACC aprobó el último informe de inspección en su reunión del

25 de septiembre de 2003 y se acordó que el equipo de inspección supervisara el grado de seguimiento de dichas recomendaciones en marzo de 2004, seis meses tras la adopción del informe.

Cabe destacar que durante el transcurso de la inspección, el equipo contó con la plena cooperación del personal encargado de la gestión del C.SIS.

Nacionales de países terceros y acceso al espacio Schengen – Datos del artículo 96

Con arreglo al artículo 96 del Convenio de Schengen, las autoridades de los Estados Schengen pueden introducir descripciones sobre nacionales de países terceros a los que se denegó la entrada en el espacio Schengen. El artículo 96 establece que, antes de que se pueda introducir una descripción de este tipo, es preciso que exista primero una descripción nacional derivada de una decisión adoptada por las autoridades administrativas o tribunales competentes de conformidad con el procedimiento previsto en el derecho nacional.

La amplia mayoría de descripciones sobre personas conservadas en el SIS se introdujeron a efectos del artículo 96, y la ACC ha decidido centrarse en el asunto del artículo 96 y en el modo en que se aplica en los distintos Estados de Schengen.

Se elaboró un plan de acción y se acordó que cada autoridad nacional de protección de datos compruebe si los datos personales introducidos por las autoridades de su país lo fueron en cumplimiento de las disposiciones del artículo 96. Asimismo, se decidió que la ACC debería evaluar, a corto plazo, la aplicación e interpretación del artículo 96 en los distintos países del espacio Schengen.

La ACC emprendió primero la elaboración de un resumen de las diferentes legislaciones nacionales que conducen a una decisión que acaba en una descripción del artículo 96. A tal efecto, se redactó un cuestionario y se remitió a las autoridades nacionales de protección de datos de los Estados Schengen. Los resultados se están recopilando actualmente. El paso siguiente de la ACC fue desarrollar una metodología para estudiar las descripciones del artículo 96 y el modo en que cumplen las normativas nacionales pertinentes.

Los resultados de la investigación sobre la utilización del artículo 96 requerirán un análisis complejo, y está previsto que todo el proceso continúe durante los dos próximos años.

III. Dictámenes

Modificaciones del SIS

Iniciativa española y demás propuestas de modificación del SIS

La ACC formuló tres dictámenes sobre las propuestas de modificación del Convenio de Schengen: en junio, octubre y diciembre de 2002.

La ACC observó que las propuestas de conceder a Europol y Eurojust acceso al SIS suponen un cambio fundamental respecto de los principios básicos del artículo 102 del Convenio de Schengen, que limita el uso de los datos de Schengen a los efectos previstos en cada categoría de descripción. Por otra parte, la ACC destacó que las misiones para las que dichas organizaciones puedan acceder al SIS deben respetar los artículos del Convenio de Schengen que se refieren al acceso y el uso de los datos del SIS. Es preciso clarificar las misiones específicas para las que Europol y Eurojust precisen acceder a los datos del SIS. En general, la ACC opina que es necesaria más información sobre estas propuestas.

Las propuestas de inclusión de datos biométricos en el SIS preocupan a la ACC. Una vez más, la ACC declaró en sus dictámenes que necesitaba mayor información para efectuar una correcta evaluación de las consecuencias. Parecería que existen dos novedades: primero, la propuesta de introducir impresiones digitales y fotografías y, en segundo lugar, la sugerencia de que el SIS procese otros datos biométricos más sensibles en el futuro. Se adujo que era preciso que el SIS conservara impresiones dactilares y fotos para identificar a una persona concreta cuando existan dudas acerca de su identidad. Sin embargo, la ACC sigue opinando que las fotos y las impresiones dactilares sólo deben incorporarse cuando sea esencial para la ejecución de una descripción y, hasta la fecha, la ACC no recibió información alguna que sugiera que sea necesario procesar dicha información en el caso de todas las descripciones. Además, sigue pendiente una serie de cuestiones. ¿Será accesible dicha información únicamente después de una respuesta positiva y cuando sea necesario para una identificación? ¿Qué condiciones se establecerán para garantizar los derechos de las personas? En todo caso, es preciso que se celebre un debate completo y abierto sobre las consecuencias de la creación de un sistema de información a nivel europeo en el que se procesen datos biométricos sensibles como los datos ADN.

La orden de detención europea

Se elaboró una decisión marco para sustituir los acuerdos de extradición existentes por una orden de detención europea. La orden de detención europea se define como cualquier decisión judicial pronunciada en un Estado miembro para la detención o entrega por otro Estado miembro de una persona buscada. Puede realizarse, por ejemplo, a los efectos de una investigación penal. Se enumeran en un impreso adjunto a la Decisión marco, determinadas categorías de información que debe contener la orden de detención europea: incluye información sobre la identidad de la persona de que se trata, la autoridad judicial emisora y la naturaleza del delito. Si se comunicase esta información por el SIS, sería preciso modificarlo considerablemente.

Aunque la ACC aún no ha dictaminado sobre esta cuestión, ha preguntado al Comité del artículo 36 si las categorías de información recogidas en el modelo de impreso adjunto a la Decisión marco se incorporarán al SIS. El Comité del artículo 36 ha confirmado que ése es el objetivo.

Adhesión de Irlanda y el Reino Unido

En 1999, el Reino Unido pidió participar en algunos aspectos de Schengen: en concreto, en la cooperación en asuntos penales, la lucha contra la droga y el SIS. La petición del Reino Unido se aprobó por Decisión del Consejo en mayo de 2000. Irlanda pidió participar en algunos aspectos de Schengen en 2000 y en todas las disposiciones relativas a la aplicación y el funcionamiento del SIS. En febrero de 2002, el Consejo adoptó una decisión que aprueba la petición de Irlanda.

Se pidió a ambos países que cumplieran las disposiciones sobre protección de datos establecidas en el Convenio de Schengen en los sectores en los que aplican el acervo de Schengen. Para evaluar el nivel de protección de datos en ambos países, la ACC pidió al encargado de la protección de datos irlandés y al encargado de información del Reino Unido, a los que la ACC concedió el estatuto de observador, que entreguen documentos en los que detalle su legislación nacional sobre protección de datos. Asimismo, se les pidió que indicaran si tendrían en cuenta los dictámenes de la ACC. Ambos encargados presentaron la información solicitada y, tras evaluar los documentos, la ACC concluyó que no existían impedimentos a su adhesión desde el punto de vista de la protección de datos.

Aplicación de Schengen en el Reino Unido

El Reino Unido optó por participar en las disposiciones del acervo de Schengen relativas a la creación y el funcionamiento del SIS, salvo respecto de las disposiciones sobre descripciones a efectos de inmigración introducidas para personas a las que se ha denegado el acceso al espacio Schengen (descripciones del artículo 96).

En 2001, el Reino Unido presentó una propuesta para aplicar en SIS en el Reino Unido. No obstante, la ACC expresó sus preocupaciones por esta propuesta, ya que desembocaría en el tratamiento de datos del artículo 96 en el Reino Unido, lo que estaría en contradicción con el artículo 94 del Convenio de Schengen, que limita expresamente el tratamiento de datos en el N.SIS a los datos necesarios para los fines previstos en el Convenio de Schengen. En otras palabras, habida cuenta de que el Reino Unido no aplicaría el artículo 96 del Convenio, no se procederá al tratamiento de los datos del artículo 96 en el Reino Unido.

Sin embargo, la ACC aceptó que el Reino Unido tenga un acceso limitado a las descripciones del artículo 96 para cumplir el artículo 107 del Convenio, que requiere que el Estado que introduzca una descripción determine si la persona objeto de la descripción ya ha sido objeto de una descripción en el Sistema.

En un intento por responder a dichas preocupaciones, el Reino Unido garantizó que si bien todos los datos del SIS se enviarían al Reino Unido, los datos del artículo 96 se filtrarían en el N.SIS del Reino Unido. Dicha base de datos filtrada sería la única a la que todos los usuarios finales tendrían acceso, con un acceso a los datos del artículo 96 restringido a una parte de la plantilla. En un dictamen formulado en febrero de 2002, la ACC dejó claro que cualquier mecanismo que envíe al Reino Unido datos del artículo 96 estaría en contradicción con el artículo 94 y, como tal, sería inaceptable.

Se halló una solución con la propuesta de colocar un filtro en el C.SIS en Estrasburgo. Dicho filtro evitará que, en primer lugar, los datos del artículo 96 se transmitan al Reino Unido. Las nuevas descripciones del Reino Unido se cotejarán con las descripciones del artículo 96 existentes en el C.SIS y se enviará un mensaje automático al Reino Unido en caso de encontrarse una doble descripción; si investigaciones posteriores revelaran que la descripción no se refiere a la misma persona, el C.SIS aceptará la descripción del Reino Unido y se enviará como cualquier otra descripción.

Dictamen sobre los artículos 112 y 113 del Convenio de Schengen

La ACC se encarga del estudio de cualquier dificultad de aplicación o interpretación que pueda plantearse durante el funcionamiento del SIS.

La Dirección de Extranjería de la Policía griega pidió el dictamen de la autoridad griega de protección de datos sobre el tiempo que debían conservarse en el SIS las descripciones introducidas a efectos del artículo 96 del Convenio de Schengen.

Los artículos 112 y 113 del Convenio de Schengen se refieren a la conservación de datos en el SIS.

El artículo 112 establece que los datos de carácter personal introducidos en el SIS a efectos de la búsqueda de personas sólo se conservarán durante el tiempo necesario para los fines para los que se hubieren facilitado dichos datos y, en todo caso, el Estado informador deberá examinar la necesidad de conservarlos a más tardar tres años después de su introducción.

Por el contrario, el artículo 113 declara que los datos distintos de los mencionados en el artículo 112 se conservarán como máximo durante diez años. Dicho artículo no menciona requisito alguno de revisión de la conservación durante el citado plazo de diez años.

La autoridad griega de protección de datos estudió el problema y llegó a la conclusión inicial de que puesto que el artículo 112 mencionaba los datos de carácter personal introducidos en el SIS a efectos de la *búsqueda* de personas [subrayado], dicho artículo y el requisito de examinar la necesidad de conservarlos a los tres años no se aplicaban a las descripciones del artículo 96. Se esgrimió que en lugar de utilizarlas para la búsqueda de personas, las descripciones del artículo 96 se utilizan para *evitar* que algunas personas entren en el espacio Schengen. Por consiguiente, la autoridad griega de protección de datos dictaminó que la conservación de datos del artículo 96 quedaba incluida en el artículo 113.

Posteriormente, la autoridad griega de protección de datos solicitó a la ACC que estudiara el asunto. En un dictamen formulado en octubre de 2002, la ACC declaró que el artículo 112 pretendía aplicarse a todos los datos de carácter personal conservados en el SIS, incluso los datos introducidos a efectos del artículo 96 y que, como resultado de ello, la necesidad de conservar descripciones del artículo 96 debía estudiarse a más tardar tres años después de su introducción. El principio esencial sobre el que se apoya este dictamen es que el Convenio de Schengen no distingue entre las acciones emprendidas respecto de descripciones incluidas en el SIS y que se pretendía que el artículo 112 se aplicara a todos los datos de carácter personal incluidos en el SIS.

Representaciones exteriores de Austria y acceso al Sistema de Información de Schengen

El apartado 4 del artículo 101 del Convenio de Schengen requiere que todos los Estados de Schengen faciliten una lista de las autoridades competentes que están autorizadas a consultar directamente los datos integrados en el SIS. La versión más reciente de dicho documento ⁵ pone de manifiesto que las representaciones exteriores de todos los Estados de Schengen pueden acceder a las descripciones introducidas de conformidad con el artículo 96 del Convenio de Schengen. La base jurídica para dicho acceso está establecida en el apartado 2 del artículo 101 del Convenio, que dispone que el acceso a los datos introducidos de conformidad con el artículo 96, así como el derecho a consultarlos directamente, podrán ser ejercidos por las autoridades responsables del examen de las solicitudes de visados.

Por otra parte, la lista mostró que, además de tener acceso a las descripciones del artículo 96, el Ministerio federal austríaco de Asuntos Exteriores y sus misiones y representaciones en el extranjero tenían acceso a las descripciones de los artículos 95, 97, 98 y 100 del Convenio de Schengen. Se citó la letra b) del apartado 1 del artículo 100 del Convenio como base jurídica para dicho acceso. Se pidió a la ACC que estudiara si las disposiciones del Convenio de Schengen autorizarían que dichas autoridades tuvieran acceso a las descripciones introducidas de conformidad con los artículos 95, 97, 98 y 100.

La ACC destacó que si bien se había citado la letra b) del apartado 1 del artículo 101 como base jurídica para que el Ministerio federal austríaco de Asuntos Exteriores y sus misiones y representaciones accedieran a estas otras descripciones, dicho artículo declara que el acceso a dichos datos estará reservado exclusivamente a las autoridades competentes para 'las demás comprobaciones de policía y de aduanas realizadas dentro del país, así como la coordinación de las mismas'. Por consiguiente, la ACC opinó que una autoridad nacional no debería tener acceso a las descripciones de los artículos 95, 97, 98 y 100 del Convenio de Schengen a menos que se pueda demostrar que entre las funciones de dicha autoridad está la de realizar las comprobaciones de policía y de aduanas (o la coordinación de las mismas), y que dichas misiones están previstas en una ley.

La ACC trasladó este asunto a la autoridad austríaca de protección de datos. Dicha autoridad planteó posteriormente esta cuestión a las autoridades nacionales competentes y desde entonces se confirmó que el Ministerio federal austríaco de Asuntos Exteriores y sus misiones y representaciones ahora sólo tendrán acceso a las descripciones introducidas en el SIS de conformidad con el artículo 96 del Convenio de Schengen.

⁵ 6265/1/03 SIRIS 19 COMIX 89 REV 1.

Autoridades encargadas de la matriculación de vehículos y Sistema de Información de Schengen

Existe una propuesta para añadir un nuevo artículo, el artículo 102 bis, al Convenio de Schengen.⁶ Este nuevo artículo permitiría a las autoridades públicas encargadas de la expedición de certificados de matriculación de vehículos de los Estados miembros acceder al SIS directamente y buscar datos relativos a vehículos y remolques, documentos oficiales vírgenes y documentos de identidad expedidos robados, sustraídos u ocultados. Se alega que dicho acceso permitiría a las autoridades verificar la situación de los vehículos que les presentan para matricular y garantizar que un particular que solicita convertirse en titular de un certificado de matriculación no utiliza documentos de identidad o de matriculación del vehículo robados, sustraídos u ocultados.

El acceso directo al SIS se limitaría a las autoridades públicas encargadas de la matriculación de vehículos. En los Estados miembros en que empresas privadas y otras autoridades no gubernamentales autorizadas realizan la matriculación de vehículos, el acceso será indirecto y se conseguirá únicamente a través de las autoridades que tengan acceso directo al SIS de conformidad con el artículo 101 del Convenio de Schengen.

La ACC destacó que se citó el artículo 9 de la Directiva del Consejo de 1999 relativa a los documentos de matriculación de los vehículos⁷ como base jurídica que establece el intercambio de información entre Estados miembros a los efectos de la expedición de certificados de matriculación de vehículos. El artículo 9 de la Directiva del Consejo declara que las autoridades podrán intercambiar información, de manera bilateral o multilateral, en particular con el fin de verificar, antes de cualquier matriculación de un vehículo, la situación legal del mismo. Lo anterior parece que establecería el intercambio de información para determinar la situación de un vehículo.

Sin embargo, la ACC manifestó su preocupación por si el artículo 9 bastaba como base jurídica para que las autoridades encargadas de la matriculación de vehículos buscaran en el SIS datos relativos a documentos de identidad. El certificado de matriculación de vehículos (cuyo modelo se incluye en un Anexo de la Directiva del Consejo) requiere en efecto los datos personales del titular, aunque sigue existiendo la cuestión de si la citada Directiva del Consejo permitiría que las autoridades encargadas de la matriculación de vehículos busquen en el SIS datos sobre documentos de identidad a tal efecto.

La ACC también puso de manifiesto que la presente propuesta forma parte de una tendencia continua, que supone un alejamiento de los objetivos iniciales del SIS. Si bien el acceso original al

⁶ COM(2003) 510 - contiene la modificación propuesta y una exposición de motivos.

⁷ Directiva 1999/37/CE del Consejo de 29 de abril de 1999.

SIS estaba originalmente limitado a la policía de fronteras, las aduanas y las autoridades de inmigración, esta propuesta concederá el acceso a otro tipo de organismos: autoridades encargadas de la matriculación de vehículos. Cuando dichas autoridades tengan acceso a los datos del SIS, existirá un nuevo grupo de usuarios con acceso al SIS y los datos del SIS se utilizarán con el objetivo suplementario de apoyar la política común de transporte de la UE.

Capítulo 3

I. Evaluación de los dos años pasados

El plazo de dos años abarcado por el presente informe estuvo lleno de acontecimientos.

Como muestra el presente informe, la ACC se propuso aumentar el conocimiento de las modificaciones del SIS propuestas e influir en el desarrollo de la segunda generación del SIS, pero ¿consiguió su propósito?

Las conferencias en el Parlamento Europeo realzaron el debate y la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos mostró un interés real por las consecuencias de estos acontecimientos para la protección de datos. Por otra parte, la ACC observa con satisfacción que los protagonistas de la toma de decisiones tienen cada vez más en cuenta sus dictámenes. Se trata de algo que otros habían notado anteriormente: lo siguiente es un extracto de un documento publicado por la Comisión:

“La Autoridad Común de Control (ACC) ha desempeñado aquí un papel crucial, dando opiniones y haciendo recomendaciones para el correcto funcionamiento del SIS, conforme a normas y derechos sobre protección de datos establecidas en el Convenio de Schengen. En especial, la ACC hizo 15 recomendaciones en abril de 2000, la mayoría de las cuales ya se han tenido en cuenta.”⁸

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa al desarrollo del Sistema de Información de Schengen II, de 18 de diciembre de 2001.

II. Procedimiento a seguir

La ACC se enfrenta a varios retos en el futuro.

- Diez nuevos países se adherirán a la UE. Para preparar esta adhesión, la ACC invitó a representantes de las autoridades de protección de datos de los países adherentes a sus reuniones desde junio de 2003. La ACC intentará esforzarse para preparar dichas autoridades de protección de datos a la adhesión al acervo de Schengen.
- La ACC considera el desarrollo del SIS como uno de los retos más importantes a los que se enfrenta. Existe la perspectiva de un nuevo sistema a nivel europeo que permitiría a las autoridades compartir información sobre millones de personas para objetivos variados, utilizando las últimas tecnologías en el tratamiento de datos biométricos.

La ACC está comprometida con el seguimiento de los progresos del SIS II y estudiará todas las propuestas para garantizar el respeto de los derechos fundamentales, y en particular el derecho a la protección de datos personales reiterado recientemente en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Asimismo, espera que el presente informe de actividades sirva para fomentar el debate sobre el SIS II en los parlamentos nacionales.

Members of the Joint Supervisory Authority

The following list represents the membership of the JSA as at December 2003.

Austria

Members

Waltraut Kotschy

Eva Souhrada-Kirchmayer

Alternates

Birgit Hrovat-Wesener

Gerhard Kunnert

Belgium

Members

Bart de Schutter

Benedicte Havelange

Alternates

Priscilla de Locht

Denmark

Members

Ib Larsen

Helene Grønfeldt

Finland

Members

Reijo Aarnio

Maija Kleemola

Alternates

Heikki Huhtiniemi

France

Members

Alex Türk

Florence Fourets

Germany

Members

Joachim Jacob

Friedrich von Zezschwitz

Alternates

Wolfgang von Pommer Esche

Angelika Schriever-Steinberg

Greece

Members

Stylios Sarivalassis

Ioannis Tsoukalas

Alternates

Philippos Mitleton

Efrosini Siougle

Iceland

Members

Margret Steinarsdottir

Italy

Members

Giovanni Buttarelli

Sebastiano Neri

Luxembourg

Members

Georges Wivenes

Pierre Weimerskirch

Alternates

Edouard Delosch

The Netherlands

Members

Peter Hustinx

Ulco van de Pol

Alternates

Evelien van Beek

Niels Groenhart

Norway

Members

George Apenes

Guro Slettemark

Alternates

Hanne Gulbrandsen

Portugal

Members

Isabel Cruz

Luis Barroso

Spain

Members

José Luis Piñar Mañas

Miguel Lopez-Herrero

Alternates

Emilio Aced Félez

Sweden

Members

Ulf Wideback

Britt-Marie Wester

Alternates

Leif Lindgren

Birgitta Abjornsson