

Documento de trabalho 6

6. O controlo parlamentar dos serviços de informações

O controlo do poder executivo (e, conseqüentemente, dos serviços de informações) é, a par do exercício do poder legislativo, a segunda função "clássica" de um parlamento.

O relator referirá seguidamente os órgãos de controlo de cada Estado-Membro, centrando a sua análise no controlo parlamentar. A referência paralela aos órgãos de controlo extraparlamentares mais importantes não pretende ser exaustiva, até porque, sendo uma matéria complexa, extravasaria o âmbito deste estudo.

6.1 Panorâmica dos órgãos de controlo

6.1.1 Bélgica

Na Bélgica, tanto o serviço de informações militar como o serviço de informações civil são fiscalizados pela mesma comissão, o **Comité permanent de contrôle des services de renseignements et de sécurité**¹, intitulado **Comité permanent R**. Este é constituído por três membros nomeados pelo Senado, que não podem exercer mandatos conferidos por sufrágio nem outras actividades que possam pôr em causa a sua independência. O Comité permanent R dispõe de um Service d'enquêtes de renseignements, cujos membros são nomeados pelo próprio comité.

O Comité permanent R tem poderes para consultar regulamentos internos dos serviços e os respectivos dossiers, bem como o direito de instaurar inquéritos aos serviços. A recusa de prestar informações está sujeita a pena de prisão até um ano, embora, no caso de ocorrer no âmbito de um processo que se encontre pendente, seja admissível. Se o motivo alegado para a recusa for a colocação em perigo da integridade física de terceiros, o presidente do Comité permanent R tem poder para decidir se aceita ou não essa recusa. O Comité permanent R já se pronunciou exaustivamente sobre o tema Echelon em dois dos seus relatórios (ver 6.3.1).

6.1.2 Dinamarca

Na Dinamarca, existem dois organismos que fiscalizam ambos os serviços de informações dinamarqueses.

A comissão parlamentar especial para os serviços de informações **Udvalget vedrørende efterretningstjenesterne**² é composta por cinco deputados do Folketing, nomeados pelos partidos com assento na Mesa do parlamento. O Governo tem o dever de informar a comissão sobre as orientações e ocorrências em matéria de política externa e de segurança com relevância para a actividade dos serviços de informações. A comissão dispõe de amplos poderes de consulta dos dossiers e de obtenção de informações sobre a actividade dos serviços de informações militar e civil, embora não disponha de poderes de controlo orçamental. Os seus

¹ Loi du 18 juillet 1991 (IV) organique du contrôle des services de police et de renseignements.

² Lov om etablering af et udvalgt om forsvarets og politiets efterretningstjenester lov 378 af 6/7/88.

membros e secretário são obrigados a guardar sigilo sobre todas as informações a que tiverem acesso no quadro da actividade exercida no âmbito da comissão.

O organismo de controlo extraparlamentar **Kontroludvalget vedrørende Politiets og Forsvarets efterretningstjenester (Wamberg-udvalget)**, nomeado pelo ministro da Justiça, é composto por funcionários públicos e juristas. Tem por objectivo fiscalizar a legitimidade do registo e transmissão de dados pessoais pelos serviços de informações de segurança e política (FET e PET), determinando, em particular, se estão criadas as condições legais para o registo dos dados e se o apagamento obrigatório dos ficheiros se processa nos termos da lei.

6.1.3 Alemanha

A Alemanha tem dois organismos de controlo, o "parlamentarisches Kontrollgremium" e a G10-Kommission.¹

O "**parlamentarisches Kontrollgremium**" (PKGr)² é composto por 9 deputados, eleitos pelo Parlamento alemão por uma maioria de deputados. O Kontrollgremium reúne, pelo menos, trimestralmente, mas qualquer dos seus membros poderá exigir a convocação do PKGr com antecedência de 10 dias. Compete-lhe controlar a actividade dos três serviços de informações alemães.

O PKGr tem poderes para consultar dossiers, ouvir o pessoal dos serviços de informações e efectuar visitas às respectivas instalações. Pode também incumbir peritos de investigações especiais. O ministro dos Assuntos Internos informa semestralmente o PKGr sobre as intercepções de telecomunicações realizadas e os respectivos resultados. Os direitos de informação do PKGr restringem-se às informações que relevam da competência dos serviços de informações, não podendo solicitar informações transmitidas por organismos estrangeiros. A prestação de informações também poderá ser recusada, se tal se revelar necessário por razões imperativas do acesso às informações ou de protecção dos direitos, liberdades e garantias de terceiros ou se for afectado o núcleo das responsabilidades executivas. O PKGr tem também possibilidades de controlo na área orçamental, na medida em que possui poderes consultivos na elaboração dos planos de actividades anuais.

As reuniões do PKGr são secretas e reservadas apenas aos seus membros, aos representantes do Governo federal e ao gestor do PKGr, que é um funcionário público. Os membros são obrigados a guardar sigilo, mesmo após cessarem funções. Uma maioria de dois terços dos membros do PKGr presentes poderá decidir, contudo, a favor da publicação de análises de actividades em curso, embora não possam ser publicados factos ou operações secretos. A meio e no fim de cada legislatura, o PKGr apresenta ao Bundestag um relatório sobre o exercício da sua actividade de controlo.

¹ Cf., para mais pormenores: Die Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste in Deutschland, Stand 9.9.2000, editado por Deutscher Bundestag, Sekretariat des PKGr.

² Lei do controlo da actividade da Federação em matéria de serviços de informações (Gesetz über die Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (PKGrG)) de 17 de Junho de 1999, DO Federal, I Série, 1334, com a redacção que lhe foi dada pela versão em vigor.

Para além do PKGr, existe a **G-10 Kommission**¹, que exerce funções de controlo na área da vigilância dos correios e telecomunicações. Normalmente os seus membros não são deputados, embora possam sê-lo. A comissão é composta por um presidente habilitado para o exercício da magistratura, três vogais e quatro adjuntos. São nomeados pelo PKGr depois de ouvido o Governo federal.

A G 10-Kommission decide da admissibilidade e necessidade de intercepções de telecomunicações requeridas pelo serviço de informações federal e, em caso de autorização, da utilização de palavras-chave nas intercepções. À G-10 Kommission compete o controlo do cumprimento das medidas restritivas ordenadas pelo BND (SIS alemão), da comunicação aos visados pelas medidas de intercepção e da destruição dos dados obtidos pelo BND. Recebe ainda queixas apresentadas pelos cidadãos e analisa a constitucionalidade das acções contestadas.

6.1.4 Finlândia

A Finlândia não tem organismos de controlo parlamentar, mas um **Provedor de Justiça**², que exerce as suas funções com independência e fiscaliza o respeito da lei e, em particular, dos direitos fundamentais por parte dos organismos estatais. O Provedor de Justiça e os seus dois adjuntos são eleitos pelo Parlamento pelo período de uma legislatura. Os três provedores de Justiça têm os mesmos direitos e decidem conjuntamente sobre a repartição das competências.

O ministério da Defesa elabora um relatório anual sobre a actividade do serviço de informações militar. O ministério dos Assuntos Internos também apresenta todos os anos um relatório sobre a polícia de segurança finlandesa com base nos relatórios relativos às escutas levadas a cabo pela polícia. Estes dois relatórios são enviados ao Provedor de Justiça parlamentar para que ele possa exercer os seus poderes de controlo.

6.1.5 França

A França ainda não dispõe de um organismo de controlo próprio, sendo a fiscalização dos serviços de informações de segurança efectuada pelas comissões ordinárias. Contudo, os trabalhos prévios com vista à criação desse organismo já se encontram numa fase muito adiantada, tendo já sido aprovada uma proposta de criação de comissões parlamentares próprias pela comissão competente em matéria de defesa.³

Nos termos dessa proposta, será criada uma comissão no Senado e outra na Assembleia Nacional, que terão por objectivo informar a respectiva Assembleia sobre as actividades dos serviços de informações, sua organização, funções, competências e financiamento. Os trabalhos das comissões serão conduzidos à porta fechada, sendo facultado aos seus membros o acesso a

¹ N.º 5 parágrafo do artigo 5º, n.ºs 2-4 do artigo 9º da lei relativa ao artigo 10º da Lei Fundamental (G10-G), de 13 de Agosto de 1968, DO Federal, I série, 545, com a redacção que lhe foi dada pela versão em vigor.

² Base legal para o controlo exercido pela polícia (SUPO): Poliisilaki 493/1995, artigo 33º, e Laki pakkokeinolain 5 a luvun muuttamisesta 366/1999, artigo 15º, e pelas Forças Armadas: Poliisilaki 493/1995 §33 e Laki poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa 1251/1995, artigo 5º.

³ "Proposition de loi tendant à la création de délégations parlementaires pour le renseignement", Rapport fait au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur la proposition de loi (nº 1497) de M. Paul Quilès et plusieurs de ses Collègues tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement, par M. A. Paecht, Nº 1951 Assemblée nationale, onzième législature, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 novembre 1999, p 69.

documentos classificados. Os membros estão obrigados a guardar sigilo sobre as informações obtidas no exercício da sua actividade no âmbito das respectivas comissões. Está ainda previsto que cada comissão nomeie um relator com vista à elaboração de um relatório anual destinado a ser apreciado pelo presidente da respectiva Assembleia parlamentar que, por sua vez, o fará chegar às mãos do primeiro-ministro e do presidente da República.

O mesmo relator elaborou, aliás, um relatório sobre o tema Echelon destinado igualmente à Comissão da Defesa (ver, a este respeito, o ponto 6.3.5).

6.1.6 Grécia

A Grécia tem uma comissão parlamentar incumbida da protecção das comunicações e da vida privada, mas sem direitos de controlo especiais. A comissão é composta por um vice-presidente do Parlamento, que detém a presidência, por um deputado de cada grupo político e por um especialista em questões de comunicação. Os deputados podem recorrer aos serviços de consultores técnicos especiais, desde que o seu nome seja previamente indicado ao presidente. Nos termos do regimento do Parlamento, os ministros não podem transmitir ao Parlamento documentos de teor diplomático ou militar ou que digam respeito à segurança do Governo.¹

6.1.7 Irlanda

Como a Irlanda não possui serviço de informações da segurança, não tem um organismo de controlo específico. As questões relativas ao respeito pelos direitos fundamentais suscitadas no contexto da vigilância das comunicações são da competência do Joint Committee on Justice, Equality and Women's Rights.

6.1.8 Itália

Em simultâneo com a publicação da lei de bases dos serviços de informações de segurança italianos foi também criada uma comissão de controlo parlamentar própria, designada na lei por, simplesmente, "**comitato parlamentare**". É composta por quatro deputados e quatro senadores obrigados ao dever de sigilo², nomeados pelos presidentes de ambas as câmaras parlamentares por proposta dos respectivos grupos parlamentares. Desde 1998 que o seu presidente é um membro da oposição, para que a comissão possa desempenhar melhor o seu papel específico no seio das instituições³.

O Governo é obrigado a enviar ao Parlamento, de seis em seis meses, um relatório sobre a política de segurança prosseguida e os seus resultados. A comissão poderá ainda solicitar ao primeiro-ministro e à comissão interministerial informações relativas às linhas fundamentais da estrutura e das actividades dos serviços de informações e formular observações e propostas nessa matéria. O primeiro-ministro pode, mediante uma breve justificação, recusar-se a prestar as informações solicitadas se, em seu entender, estas não se enquadrarem no âmbito das competências legalmente atribuídas à comissão ou se a matéria for sigilosa. Caso a comissão

¹ N.º 4 do artigo 133º do Regimento.

² L. 24 ottobre 1977, n. 801, art. 11, Istituzione e ordinamento dei servizi per le informazioni e la sicurezza e disciplina del segreto di Stato.

³ Cf., a esse respeito, o relatório Paecht, n.º 1915 Assemblée nationale, P25.

decida por maioria absoluta que a recusa é infundada, colocará a questão a ambas as câmaras parlamentares solicitando que lhe seja dado seguimento político.

6.1.9 Luxemburgo

O Luxemburgo não tem uma comissão de controlo parlamentar. A única fiscalização a que está sujeito o serviço de informações consiste no facto de toda e qualquer forma de vigilância de comunicações, ordenada com o objectivo de investigar acções perpetradas contra a segurança do Estado, carecer do consentimento de uma comissão específica,¹ composta pelo presidente do Supremo Tribunal de Justiça, pelo presidente da comissão dos assuntos jurídicos do Conselho de Estado e pelo presidente do Tribunal de Contas.

6.1.10 Países Baixos

Os Países Baixos têm uma comissão parlamentar própria para os serviços de informações e segurança, a **Tweede-Kamercommissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten**.² Os seus quatro membros são os presidentes dos quatro maiores partidos. A comissão reúne à porta fechada.

Os membros têm amplos poderes de obtenção de informações e consulta dos dossiers. Contudo, os ministros apenas são obrigados a prestar informações se estas não violarem os interesses do Estado.³ Os membros são obrigados a guardar sigilo das informações obtidas no exercício da sua actividade. A comissão tem poderes para controlar tanto o serviço de informações e segurança civil como o militar.

6.1.11 Áustria

A Áustria tem duas comissões parlamentares para o controlo dos serviços de informações e segurança, consagradas na Constituição⁴. O controlo do ramo militar é da competência do **Ständiger Unterausschuss des Landesverteidigungsausschusses zur Überprüfung von nachrichtendienstlichen Maßnahmen zur Sicherung der militärischen Landesverteidigung** e a do ramo civil é da competência do **Ständiger Unterausschuss des Ausschusses für innere Angelegenheiten zur Überprüfung von Maßnahmen zum Schutz der verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihrer Handlungsfähigkeit**.

Actualmente, estas subcomissões são compostas por 14 membros, respectivamente, eleitos pelas comissões competentes do Conselho Nacional, ou seja, pela Comissão da Defesa e pela Comissão dos Assuntos Internos. Nas subcomissões tem assento, pelo menos, um membro de cada partido com representação parlamentar. As subcomissões reúnem com regularidade mínima de três meses, podendo a comissão ser convocada a pedido do ministro da tutela ou de um quarto dos seus membros, com a antecedência de duas semanas. As reuniões das subcomissões são confidenciais, sendo os seus membros obrigados a guardar sigilo sobre as informações obtidas.

¹ Loi du 26 novembre 1982 portant introduction au code d'instruction criminelle des articles 88-1, 88-2, 88-3 et 88-4).

² 17. Reglement van orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Art. 22.

³ Cf. Baddenhausen-Lange, Fiscalização parlamentar da actividade dos serviços de informações em alguns Estados-Membros da União Europeia, na Noruega e nos EUA (1995), 19.

⁴ Artigo 52º da Lei Fundamental federal (B-VG), §§ 32b e seguintes da lei regimentária de 1975.

No decurso das reuniões, os membros poderão solicitar informações pertinentes ao membro do Governo competente, mas a consulta dos dossiers só poderá ser autorizada por decisão da subcomissão. Se estiver em risco a segurança nacional ou a integridade física de pessoas, estes direitos poderão ser negados. As comissões não têm competência orçamental.

Para além das comissões de controlo, existe ainda, quer para o domínio militar, quer para o domínio policial, um **Rechtsschutzbeauftragter**¹ (provedor incumbido da protecção dos direitos) (e dois adjuntos, respectivamente), nomeados pelo ministro da Defesa federal ou pelo ministro dos Assuntos Internos depois de ouvidos os presidentes do Conselho Nacional, do Tribunal Constitucional e do Tribunal Administrativo. Estes provedores exercem as suas funções com independência e têm o dever de guardar sigilo. Os provedores dispõem de amplos poderes de consulta dos dossiers e de solicitação de informações, embora estes não sejam aplicáveis a documentos cuja divulgação poria em risco a segurança nacional ou a segurança de pessoas. Os provedores enviam ao respectivo ministro da tutela um relatório anual que tem de ser transmitido às subcomissões.

6.1.12 Portugal

Simultaneamente com os serviços de informações, Portugal criou um organismo para o seu controlo, o **Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informações (CFSI)**². É composto por três cidadãos eleitos pela Assembleia da República para um mandato de 4 anos. A Assembleia da República pode convocar os dois directores dos serviços de informações, civil e militar, respectivamente, para serem ouvidos por uma comissão parlamentar. O CFSI acompanha e fiscaliza a actividade dos dois serviços de informações, civil e militar, velando pelo cumprimento da Constituição e da lei, particularmente, do regime de direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos portugueses.

6.1.13 Suécia

A Suécia não tem uma comissão de fiscalização parlamentar, porque o sistema de fiscalização do poder executivo diverge substancialmente do modelo clássico europeu. A fiscalização das instituições é efectuada, por um lado, pelo envolvimento do Parlamento na direcção do poder executivo e, por outro lado, pelo Provedor de Justiça.

A fiscalização do serviço de informações e segurança civil é, em primeiro lugar, da competência de um organismo policial, o **Rikspolisstyrelsens ledning**³, composto pelo director da polícia nacional, por dois funcionários dos serviços policiais e por 5 deputados do Parlamento nacional. Compete-lhe fiscalizar o trabalho da polícia, certificando-se de que ele é executado de acordo com as prioridades e orientações fixadas conjuntamente pelo Parlamento e pelo Governo, de que as leis são cumpridas e de que a administração das corporações policiais funciona devidamente.

¹ Artigo 57º da Lei das competências militares (Militärbefugnisgesetz), artigo 62ºb da Lei da polícia de segurança (Sicherheitspolizeigesetz).

² Lei 30/84, de 5 de Setembro de 1984, com a nova redacção que lhe foi dada pela Lei 4/95, de 21 de Fevereiro de 1995, pela Lei 15/96, de 30 de Abril de 1996, e pela Lei 75-A/97, de 22 de Julho de 1997.

³ Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen (Decreto (1989:773) relativo à polícia nacional)

Para além deste organismo existe ainda o **Registemämnd**¹, composto por um máximo de 8 membros (actualmente é constituído por dois funcionários judiciais, dois deputados, um advogado e um perito). Os dois organismos, o Rikspolisstyrelsens ledning e o Registemämnd, submetem relatórios da sua actividade ao Governo.

A fiscalização dos serviços de informações militares é da competência da **Försvarets underrättelsenämnd**², uma comissão não parlamentar, embora parcialmente composta por deputados. Apesar de independente, em termos organizacionais é tutelada pelo ministro da Defesa.

Os **provedores de Justiça parlamentares** são também um importante órgão do sistema de fiscalização sueco. Actualmente, existem quatro provedores, eleitos pelo Riksdag, que exercem o seu mandato com independência, coordenando o trabalho de cerca de 60 funcionários. Os provedores de Justiça são os destinatários de queixas, uma vez que dispõem de amplos poderes de consulta de dossiers e de solicitação de informações. Em caso de abuso de poder por parte do Estado, poderão solicitar a adopção de medidas disciplinares ou a abertura de processos. Se a legislação revelar deficiências, poderão apresentar propostas de alteração directamente ao Parlamento. Todos os anos, os provedores submetem ao Riksdag um relatório que é analisado pela comissão dos Assuntos Constitucionais.

6.1.14 Espanha

A Espanha não tem um organismo de fiscalização específico. Os serviços de segurança são fiscalizados, tal como os outros departamentos do Estado, pelas comissões parlamentares no quadro do controlo parlamentar geral.

6.1.15 Reino Unido

O Reino Unido tem dois serviços de fiscalização, um parlamentar e um não-parlamentar³.

A fiscalização parlamentar é efectuada pelo **Intelligence and Security Committee (ISC)**,⁴ que controla a actividade dos três serviços de informações civis (MI5, MI6 e GCHQ). Compete-lhe, em particular, analisar as despesas e a administração, bem como controlar o funcionamento do serviço de segurança, do serviço de informações e do GCHQ. A comissão é composta por 9 membros da Câmara dos Comuns e da Câmara dos Lordes, dos quais nenhum pode exercer um cargo de ministro. Ao contrário dos membros das comissões de fiscalização de outros países, em regra eleitos ou nomeados pelo Parlamento ou pelo presidente do Parlamento, estes são nomeadas pelo primeiro-ministro, após consulta do líder da oposição.

Esta ligação invulgar entre poder executivo e controlo parlamentar revela-se igualmente no facto de o relatório anual ser submetido à apreciação, não do Parlamento, mas do primeiro-ministro. Embora o primeiro-ministro transmita o relatório às duas câmaras parlamentares, só o faz após terem sido eliminadas do relatório as partes susceptíveis de prejudicar a actividades dos serviços

¹ Förordning (1996:730) med instruktion för Registernämnden (Decreto (1986:730) relativo ao Registernämnden)

² Decreto (1988:552) relativo ao Försvarets underrättelsenämnd

³ Intelligence Services Act 1994, Security Service Act 1989, Regulation of Investigatory Powers Act 2000

⁴ Intelligence Services Act 1994, Section 10.

de informações e de segurança. Toda e qualquer supressão de material é decidida por esta comissão e pelo Governo. A comissão poderá solicitar e obter informações junto dos directores dos serviços de informações. A prestação dessas informações só poderá ser recusada, tratando-se de informações de natureza sensível, designadamente, de informação susceptível de conduzir à identificação de fontes, de métodos operacionais e operações concretas ou de informações prestadas por um outro país que não autorize a divulgação da informação¹.

A fiscalização não-parlamentar é exercida por **Commissioners**², que são altos magistrados (actuais ou ex-juizes “seniors”) nomeados pelo primeiro-ministro. O **Commissioner** incumbido das actividades de **intercepção** controla todas as autorizações de intercepção emitidas pelos Secretários de Estado e é parte interveniente no processo de investigação das queixas apresentadas sobre intercepções. O **Intelligence Services Commissioner** controla as autorizações referentes às autoridades dos serviços de informações e de segurança e participa no processo de investigação das queixas apresentadas sobre o serviço em causa.

O **Investigatory Powers Tribunal**, que é presidido por um juiz “senior”, investiga todas as queixas relativas à intercepção e às actividades dos serviços em questão.

6.2 Resumo do controlo parlamentar nos Estados-Membros da UE

Existem grandes diferenças na forma como o controlo dos serviços de informações civis e militares é efectuado pelos Estados-Membros, sendo frequente a coexistência de órgãos ou organismos parlamentares e não parlamentares. Em resumo, o controlo parlamentar apresenta o seguinte panorama:

A maioria dos Estados-Membros, designadamente a Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Itália, os Países Baixos, Portugal e o Reino Unido, criou comissões parlamentares específicas para o controlo dos seus serviços de informações. Na Alemanha, na Bélgica, na Dinamarca, na Itália, nos Países Baixos e em Portugal foi criada uma única comissão parlamentar para fiscalizar ambos os serviços de informações, o militar e o civil. No Reino Unido, a comissão especial de controlo limita-se a fiscalizar os serviços de informações civis. Na Áustria, os dois ramos dos serviços de informações são controlados por duas comissões distintas, que, no entanto, estão organizadas da mesma forma e dotadas dos mesmos direitos.

A Espanha, a França, a Grécia, a Irlanda e o Luxemburgo não têm comissões parlamentares próprias, sendo as funções de fiscalização exercidas pelas comissões principais no quadro da actividade parlamentar geral.

Nos países nórdicos Finlândia e Suécia, as funções de controlo parlamentar são exercidas por provedores de Justiça independentes, eleitos pelo Parlamento.

¹ Cf., a esse respeito, Paecht, Relatório n.º 1951, Assemblée nationale, 34.

² Intelligence Services Act 1994, Section 8.