



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**Relatório da Participação da Assembleia da República na
Reunião Interparlamentar**

***“Conferência sobre a supervisão democrática dos Serviços de
Inteligência da União Europeia”***

(Parlamento Europeu, Bruxelas, 28 e 29 de maio de 2015)

Composição da Delegação

Integraram a Delegação da Assembleia da República o Sr. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Deputado Fernando Negrão (PSD), e o Sr. Procurador-Geral Adjunto, José António Branco, Membro do Conselho de Fiscalização dos Serviços de Informação da República Portuguesa.

O apoio técnico foi prestado pela Representante Permanente da Assembleia da República junto da União Europeia, Maria João Costa.

Enquadramento

A Comissão LIBE do Parlamento Europeu organizou, nas instalações do Parlamento, em Bruxelas, nos dias 28 e 29 de maio de 2015, uma reunião interparlamentar para debater os desafios que se colocam à supervisão e controlo democráticos dos serviços de informação e quais as repercussões que os recentes acontecimentos colocam aos quadros legais de supervisão e aos Parlamentos nacionais.



Da Reunião

Do Programa da Reunião Interparlamentar constavam os pontos que seguidamente se apresentam¹:

- **Introdução**

Na sessão de abertura interveio o Presidente da Comissão LIBE do Parlamento Europeu, Claude Morales, que deu as boas-vindas e agradeceu a presença de representantes dos Parlamentos nacionais e dos representantes dos organismos responsáveis pela supervisão dos serviços de inteligência. Na sua intervenção, aludiu à Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de março de 2014, sobre o programa de vigilância da Agência Nacional de Segurança dos EUA (NSA), os organismos de vigilância em diversos Estados-Membros e o seu impacto nos direitos fundamentais dos cidadãos da UE e na cooperação transatlântica no domínio da justiça e dos assuntos internos, bem como aos recentes atentados terroristas na Europa e as consequências destes para a forma como devem ser equilibrados o direito à segurança e as liberdades individuais.

De seguida, interveio a Presidente da Comissão de Defesa e Segurança Nacional do Seima da Letónia, Solvita Aboltina, que começou por aludir ao impacto dos atentados terroristas nas prioridades da Presidência e às alterações na perceção de segurança na Europa nos últimos anos, referindo a esse propósito a situação na Crimeia e no Leste da Ucrânia, mas também no Norte de África e no Médio Oriente. Considerou que a Europa está hoje perante um dilema entra a proteção da segurança do Estado e o respeito dos direitos de privacidade dos cidadãos, sendo que, no seu entender, os cidadãos estão hoje mais disponíveis para ceder os seus dados pessoais a empresas privadas do que ao Estado para os proteger. Concluiu que é fundamental criar mecanismos de supervisão democrática que coloquem os cidadãos mais disponíveis para partilharem dados com as forças de segurança dos Estados.

¹ O programa, bem como demais documentos encontram-se disponíveis em:
<http://www.europarl.europa.eu/relnatpar/en/meetings.html>



• ***As repercussões na supervisão dos serviços de inteligência de um mundo em mudança***

A primeira intervenção esteve a cargo do Presidente da Câmara de Representantes do Parlamento da Bélgica, Siegfried Bracke, que referiu que desde a aprovação da resolução do Parlamento Europeu pouco mudou e que os organismos, que vigiam e que escrutinam, não se modernizaram. Apesar das ameaças serem cada vez mais globais, referiu que cada Estado-Membro e respetivos organismos continuam a trabalhar sozinhos. Concluiu referindo que as conclusões da Resolução são fundamentais para melhorar a eficácia dos serviços de informação através da cooperação transfronteiriça.

De seguida interveio o Diretor do IntCen, Ilkka Salmi, que começou por referir o faz o Centro. Estruturalmente, encontram-se inseridos no Serviço Europeu de Ação Externa e têm cerca de 80 funcionários de quase todos os Estados-Membros, que são colocados através do destacamento de peritos. Contudo, este Serviço não tem capacidade operacional, isto é, não recolhem dados pessoais e não têm atividades coercivas. A sua atividade cinge-se a avaliações estratégicas e análises de segurança, centrando-se a sua atividade essencialmente fora do espaço da União Europeia. Como não têm capacidade de recolha de informações, são uma espécie de “hub” de informações de todos os serviços de informação da União. De igual modo, recorrem à informação publicamente disponível. Acrescentou que como a sua atividade é essencialmente analítica, os dados individuais raramente são relevantes. Antes de concluir, referiu que todos os contributos são voluntários (o Serviço pode pedir informações aos serviços de informações dos Estados-Membros, mas não podem solicitar recolhas de informação) e que não têm forma de aferir como é que a informação é recolhida ou de onde provém. Por último, referiu que recebem anualmente milhares de informações com caráter de regularidade.

A terceira intervenção foi assegurada por David Bickford, ex-Diretor Jurídico das agências de segurança e inteligência MI5 e MI6 do Reino Unido, que começou por aludir aos critérios muito restritivos para a análise e processamento de informação recolhida estabelecidos pelo Tribunal Europeu. Alertando para que a importância da vigilância eletrónica e que a lógica da limitação de recolha, implica limitações na análise. Neste âmbito recordou que as associações que defendem uma maior



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

proteção dos dados pessoais, não podem esquecer que é esta vigilância que permite a deteção e recolha de informações sobre potenciais terroristas, traficantes de pessoas, entre outros – por exemplo, no último ano foram detidas cerca de 327 pessoas no Reino Unido por suspeita de terrorismo, mas apesar de toda a vigilância nem todas as pessoas que viajaram para a Síria, alegadamente para aderirem ao Dae'sh, se encontravam identificadas. Demonstrou total concordância com a existência de um controlo jurídico claro e eficaz, mas tal não deve parar ou limitar a recolha de dados. Considerou ainda importante que os serviços de informações possam fazer o seu trabalho, mas devem ser garantidas formas de evitar abusos. Elogiando o anterior modelo francês (recentemente alterado), defendeu que a autoridade judicial deve efetuar um teste de equilíbrio no âmbito dos direitos em presença aquando da vigilância e estar presente, no entanto, o tempo é crucial na luta contra o terrorismo, pelo que, na maioria das vezes, defendeu não ser possível solicitar e recolher decisões judiciais antecipadamente ou que exista uma prévia supervisão parlamentar. Ainda sobre a presença de uma autoridade judicial junto dos serviços de informação, advogou que esta deve fazer uma análise fundada num equilíbrio entre a necessidade e a proporcionalidade. Reiterou que a única forma que realmente é eficiente de controlo dos serviços é a inserção de juizes dentro dos serviços de informação com poderes para decidir na hora de acordo com as informações disponíveis na hora. Considerou, por último, que os direitos de todos estão mais protegidos por um juiz no local do que por uma autoridade externa de carácter executivo.

A intervenção seguinte coube ao Professor Iain Cameron, Universidade de Uppsala, que apresentou o Relatório da Comissão de Veneza, tendo começado por referir que foi difícil encontrar modelos de boa supervisão. Referiu que a evolução do sistema francês suscita muitas reticências e que muitas vezes é o mandato dos Serviços de Informação que determina as ações. Referiu que o modelo dos EUA demonstra que um sistema essencialmente parlamentar não funciona e por isso criaram uma entidade independente para proteger os direitos dos cidadãos americanos, ainda que não proteja os cidadãos do resto do mundo. No seu entender, existem dois motivos estruturais pelos quais o escrutínio parlamentar não funciona: em regra não têm competências técnicas e não têm disponibilidade temporal – acrescentou que não basta reunir uma vez por mês e que, pelo contrário, é preciso estar permanentemente junto dos serviços de informação. Acrescentou ainda que a informação sobre



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

transmissões pode ser uma ingerência nos direitos, liberdades e garantias e que o princípio da separação de poderes não deve permitir que o Parlamento tenha uma função jurisdicional. No entanto, referiu que ao Parlamento cabe um papel próprio, pois só este pode decidir as regras gerais sobre o tipo de escrutínio de bases de dados, o porquê da recolha de determinadas informações e que prioridades devem ser prosseguidas pelos serviços de informação. Assim aos Parlamentos caberá sempre um papel enquadrador, que poderá depois confiar o escrutínio sistemático a uma entidade independente e obriga-la a reportar periodicamente ao Parlamento, escrutinando-a. Mas a autoridade judiciária não é uma panaceia, esta deve existir de alguma forma, ainda que o orador tenha sido claro que não basta ter uma autorização judicial nem ter um juiz integrado na entidade independente, o que considerou necessário foi ter juízes participem no trabalho diário dos serviços de informação com permissão para aparecerem sem avisar e com total acesso.

O último orador do painel foi Mario Oetheimer, Chefe do Setor de Sociedade de Informação, Privacidade e Proteção de Dados da Agência Europeia para os Direitos Fundamentais (FRA). Começou a sua intervenção por elencar os três tópicos fundamentais no controlo democrático dos serviços de informação: (i.) enquadramento jurídico detalhado e atualizado que possibilite a efetiva garantia e salvaguarda dos Direitos Fundamentais baseado em diretrizes europeias e das Nações Unidas; (ii.) Sanções que possam garantir aos cidadãos compensações adequadas em caso de violação dos Direitos Fundamentais; (iii.) sistemas de supervisão dos serviços de informação eficazes. Aludiu a que um sistema adequado e eficaz de controlo deverá ser sempre uma componente judicial (eventualmente tribunais especializados com processos judiciais especiais) e uma componente não judicial (na qual se incluem os Parlamentos, as entidades independentes e outros). De acordo com os estudos da FRA, a aprovação de medidas de vigilância é efetuada por via judicial em 17 Estados-Membros, enquanto em 10 Estados-Membros essa autorização cabe a peritos ou ao Executivo e em 2 Estados-Membros não existe a necessidade de uma prévia autorização. Relativamente à supervisão efectuada pelos Parlamentos, a FRA considerou que 24 Estados-Membros têm comissões parlamentares com responsabilidade de supervisão dos serviços de informação, das quais 21 comissões são especializadas – nem todas têm acesso ilimitado às informações. Paralelamente existem 14 Estado-Membros na UE que detém entidades autónomas especializadas. No entanto, considerou que a uns e outros faltam meios e recursos para poderem



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

assegurar com eficácia as suas responsabilidades e a poderem supervisionar os serviços de informação com eficácia.

Seguiu-se um período de debate onde foram abordados os seguintes temas: o equilíbrio entre a protecção de dados e a necessidade de a eles ter acesso para fins securitários, a possibilidade de criação de um único serviço de informação a nível europeu, a efetiva cooperação entre os serviços de informação dos Estados-Membros, a eficácia do controlo parlamentar, a recolha massiva de dados sem escrutínio democrático, a compatibilização do controlo judicial com o controlo parlamentar.

O Sr. Presidente da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, Deputado Fernando Negrão (PSD), interveio para realçar as virtualidades do controlo parlamentar e político dos serviços de informação. Referiu que é nos Parlamentos que estão representadas visões securitárias e visões de protecção dos direitos fundamentais e defesa das garantias, pelo que deve ser este o meio por excelência de controlo. No entanto, reconheceu que a tarefa não é exequível nos dias de hoje apenas pelo Parlamento, pelo que os Parlamentos não devem prescindir de ter um organismo independente constituído por juizes, procuradores e especialistas, que responda perante o Parlamento. A este organismo caberia analisar, verificar o processamento de informações, o armazenamento, o cumprimento dos mandatos existentes e o enquadramento legal, reportando regularmente ao Parlamento eventuais dificuldades ou incumprimentos, o que permitiria ao Parlamento agir informado.

Os oradores responderam, de seguida, explicitando as funções do IntCen – que não recolhe, nem processa dados, apenas analisa informações partilhadas pelos serviços dos Estados-Membros e que garantiu ter relações limitadas com países terceiros e com organizações terceiras; excluindo a possibilidade num futuro próximo de um serviço de informação europeu; aludindo às tensões existentes entre os serviços de informação e o controlo democrático; referindo a ineficácia de uma supervisão assente apenas no controlo parlamentar; defendendo um modelo misto com presença judicial permanente nos serviços de informação e um controlo parlamentar posterior; advogando a necessidade de equilíbrio de meios entre os serviços de informação e os serviços que os controlam.



- ***Desafios próximos dos organismos de fiscalização: alteração da natureza das ameaças à segurança e rápidos desenvolvimentos tecnológicos²***

Nesta sessão, foi abordado o apoio da Europol a diversas operações em todo o espaço europeu e na forma como se concretizam essas operações e como a cooperação é efetuada em termos humanos e de partilha de informações. Foram ainda abordadas as possibilidades de supervisão efetiva por parte dos Parlamentos nacionais e por parte do Parlamento Europeu das atividades da Europol.

Os intervenientes consideraram que atualmente os maiores desafios centram-se na cifra de informações/criptação, nas transferências interbancárias, na utilização e localização de “clouds” e nos crimes cibernéticos. De igual modo, foram referidos os desafios existentes na obtenção de metadata e no controlo das telecomunicações transfronteiriças. Neste quadro foram ainda referidas as diferentes normas sobre a forma de lidar com as informações intercetadas, pois não se devem seguir sempre os mesmos procedimentos.

Relativamente às relações com a Rússia, foram abordadas as negociações com vista à partilha de informações, mas embora estas negociações decoram há cerca de 7 anos, não existem condições atualmente para concluir nenhum acordo.

Foram efetuadas diversas referências à partilha e proteção dos dados pessoais e a diferença, em algumas legislações, relativamente às garantias dadas ao tratamento e recolha de dados pessoais de nacionais e de estrangeiros. Foi longamente debatido o equilíbrio entre segurança e vida privada e a importância de garantir que a Lei e a Constituição são cumpridas.

Foi abordada a relação com os EUA nestas matérias, designadamente, a partilha de informações com a NSA e as atividades desta no território europeu.

² Nesta parte da reunião aplicou-se a denominada “*Chatham House Rule*”, isto é, quando uma reunião ou parte dela funciona ao abrigo desta regra, os participantes têm direito a utilizar a informação que recebem, mas não podem revelar a identidade, a proveniência do orador ou de algum dos participantes.



- ***Melhorar a cooperação e partilha de melhores práticas entre organismos de supervisão na UE³***

Neste painel, tendo presente a necessidade de aprofundamento da cooperação entre os organismos nacionais de supervisão dos serviços de informação, foi novamente abordada a forma diferenciadora como alguns Estados-membros tratam os seus nacionais e os nacionais de outros Estados-Membros.

Genericamente, os intervenientes consideraram que a cooperação não funciona bem e que deveria ser melhorada, bem como deveria ser defendida uma real articulação em determinadas matérias, designadamente o combate ao terrorismo ou a partilha de informações sobre os designados “combatentes estrangeiros” do Dae’sh.

Foram trocadas informações sobre o acesso à informação por parte de cada Parlamento e como a informação acedida pode determinar a qualidade do controlo democrático.

As interceções sem mandato e a vigilância sem autorização foram objeto de algumas reflexões, nomeadamente como poderá ser efetuado o seu controlo democrático.

Foram ainda abordadas as denúncias de abusos e a proteção que deve ou não deve ser dada aos denunciadores para que a denúncia de abusos não leve a condenações por violação do segredo de Estado ou por espionagem.

Finalmente, foi abordado o papel do Conselho da Europa, as suas determinações, bem como os acórdãos do Tribunal de Justiça nestas áreas e a sua importância para o estabelecimento de requisitos e de mandatos.

³ Nesta parte da reunião aplicou-se a denominada “*Chatham House Rule*”, isto é, quando uma reunião ou parte dela funciona ao abrigo desta regra, os participantes têm direito a utilizar a informação que recebem, mas não podem revelar a identidade, a proveniência do orador ou de algum dos participantes.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- **Melhorar a cooperação e partilha das melhores práticas entre organismos de fiscalização dos serviços de inteligência na EU⁴**

Os diversos Parlamentos e organismos presentes partilharam os modelos existentes nos seus Estados-Membros, referindo as dificuldades e as boas práticas. Foi dado um especial ênfase às formas de organização parlamentares (responsabilidade de uma comissão genérica ou uma comissão especializada para estes temas). De igual modo, foram debatidas as formas como alguns Parlamentos agiram e que procedimentos seguiram perante casos públicos de eventual interceção abusiva de telecomunicações e de recolha indevida de informações.

O Presidente da Comissão LIBE do Parlamento Europeu, Claude Morales, agradeceu a presença de todos e considerou que este tinha sido uma reunião muito proveitosa e muito enriquecedora, tendo deixado importantes pistas que deverão ser levadas em consideração em debates futuros.

Assembleia da República, 3 de julho de 2015

O Presidente da CACDLG,



Fernando Negrão

⁴ Nesta parte da reunião aplicou-se a denominada "Chatham House Rule", isto é, quando uma reunião ou parte dela funciona ao abrigo desta regra, os participantes têm direito a utilizar a informação que recebem, mas não podem revelar a identidade, a proveniência do orador ou de algum dos participantes.

