

Los servicios de seguridad interior son muy valiosos para las sociedades democráticas pues protegen la seguridad nacional y el orden democrático en libertad del Estado. Sin embargo, estos servicios anteponen intereses que consideran de “seguridad nacional” para su país al respeto de los derechos del individuo. Por otra parte, al no estar suficientemente controlados, el riesgo de abuso de poder y de violaciones de los derechos humanos es elevado, situación que suscita inquietud en el ponente.

Para remediarlo, se propone que los servicios de seguridad interior no sean autorizados a llevar a cabo investigaciones judiciales, arrestos o encarcelamientos, ni adherirse a la lucha contra el crimen organizado, salvo en casos muy particulares cuando éste constituya una amenaza real para el orden democrático en libertad del Estado. Desde este punto de vista, es de vital importancia que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, ejerzan un control democrático efectivo de estos servicios, tanto *a priori* como *a posteriori*.

A tales efectos, es necesario que cada país tome medidas que, satisfaciendo sus propias exigencias en materia de seguridad, permitan a la vez el pleno respeto de las libertades fundamentales y que también aporten la garantía de los métodos de control, adaptados y conformes a una norma democrática común. En consecuencia, el Informe recomienda al Consejo de Ministros que redacte un convenio-marco relativo a los servicios de seguridad interior, teniendo en cuenta las líneas directrices que forman parte integrante de la recomendación.

## **I) PROYECTO DE RECOMENDACIÓN**

1. La Asamblea reconoce que los servicios de seguridad interior prestan un servicio valioso a las sociedades democráticas, al proteger la seguridad nacional y el orden democrático en libertad del Estado.

2. Sin embargo, la Asamblea no deja de inquietarse al observar que los servicios de seguridad interior de los países miembro sobreponen a menudo intereses que consideran de seguridad nacional y de su país por encima del respeto a los derechos del individuo. Por otra parte,

estando a menudo insuficientemente controlados, el riesgo de practicar abusos de poder y violaciones de los derechos humanos puede considerarse elevado, a menos que se tengan previstas las correspondientes garantías legislativas y constitucionales.

3. La Asamblea estima que una situación como la descrita es potencialmente peligrosa. Sí los servicios de seguridad interior han de estar habilitados para alcanzar sus objetivos legítimos, proteger la seguridad nacional y el orden democrático en libertad del Estado contra toda amenaza visible y real, ello no debe significar que tengan carta blanca para violar las libertades y los derechos fundamentales.

4. Por tanto, es necesario encontrar el justo equilibrio entre el derecho de una sociedad democrática a su seguridad nacional y la salvaguarda de los derechos individuales de quienes la conforman. Algunos derechos del hombre (tales como el derecho a una protección contra la tortura o los tratos inhumanos) son absolutos y no deberían ser nunca restringidos por los poderes públicos, incluidos los servicios de seguridad interior. Sin embargo, en algunos casos convendrá determinar cual de estos derechos (el derecho de la persona o el derecho de una sociedad democrática) deberá ser prioritario, aplicándose entonces los principios de proporcionalidad y legalidad como se estipula en la Convención Europea de los Derechos del Hombre.

5. Existe un riesgo creciente de abuso de poder por parte de los servicios de seguridad interior, y por tanto de violaciones graves de los derechos humanos, cuando estos servicios tienen una organización específica inadecuada, cuando ejercen ciertos poderes que incluyen métodos preventivos y represivos que implican la coerción (por ejemplo, efectuar indagaciones y registros, investigaciones judiciales, arrestos y encarcelamientos) y cuando están insuficientemente controlados (por los poderes ejecutivos, legislativo y judicial), como sucede en un gran número de agencias de seguridad nacional.

6. En consecuencia, la Asamblea propone que los servicios de seguridad interior no sean autorizados para instruir investigaciones judiciales, arrestar o encarcelar personas, ni asociarse a la lucha contra el crimen organizado, salvo en el caso muy particular de que éste constituya una amenaza real para el orden democrático y la libertad del Estado. Toda limitación a los derechos del hombre y a las libertades fundamentales protegidas por la Convención Europea de los Derechos del Hombre derivada de las actividades de estos servicios, debe ser autorizada por ley y preferentemente por un juez que autorice con anterioridad la conducción de las operaciones. Bajo este punto de vista, es vital que los tres poderes ejerzan un control democrático efectivo de estos servicios, tanto *a priori* como *a posteriori*.

7. La Asamblea considera que cada país debería tomar las medidas eficaces que se consideren necesarias para satisfacer sus propias exigencias en materia de seguridad interior, pero aportando también la garantía de los métodos de control conforme a una norma democrática uniforme. Esta norma común debería funcionar como garantía de que los servicios de seguridad interior obran solamente por el interés nacional, respetando plenamente al mismo tiempo las libertades fundamentales y sin llegar a ser un medio de opresión o de presiones indebidas.

8. La Asamblea recomienda, pues, al Consejo de Ministros que redacte un acuerdo-marco relativo a los servicios de seguridad interior, teniendo en cuenta las líneas directrices señaladas a continuación, y que forman parte integrante de esta recomendación.

## LÍNEAS DIRECTRICES

### *A. Referentes a la organización de los servicios de seguridad interior*

I) Todo servicio de seguridad interior debe estar organizado y funcionar sobre bases legales, es decir conforme a las leyes nacionales adoptadas por el Parlamento mediante procedimientos legislativos normales y publicadas en su integridad.

II) Los servicios de seguridad interior deben tener por única misión la de amparar la seguridad nacional. Ésta consiste en combatir toda amenaza visible y real para el orden democrático del Estado y la sociedad. Los objetivos económicos o la lucha contra el crimen organizado en sí mismos, no deberían incluirse en esta misión, pero si que deberían contemplarse cuando representen un peligro real y palpable para la seguridad nacional.

III) El poder ejecutivo no puede estar autorizado para ampliar la misión de estos servicios y sus objetivos deben quedar definidos por ley y, en caso de conflicto, ser interpretados por los jueces (y no por los diferentes gobiernos). Los servicios de seguridad interior no deben servir como instrumento de opresión de las minorías nacionales, grupos religiosos o cualquier otra categoría específica de la población.

IV) Es preferible que la organización de los servicios de seguridad interior no dependa de estructuras militares. Los servicios de seguridad civil tampoco deberían funcionar como estructuras militares o semi-militares.

V) Los Estados miembro no deben recurrir a más fuentes de financiación para sus servicios de seguridad interior que a las estrictamente gubernamentales. Los gastos de estos servicios deben ser cargados exclusivamente a los Presupuestos del Estado aprobados por el Parlamento de forma detallada y explícita.

### *B. Referentes a las actividades operativas de los servicios de seguridad interior*

I) Los servicios de seguridad interior deben respetar la Convención Europea de los Derechos del Hombre.

II) Toda vulneración de la Convención Europea de los Derechos del Hombre producida por las actividades operativas de los servicios de seguridad interior, debe ser autorizada por ley. Las escuchas telefónicas, mecánicas o técnicas, la vigilancia auditiva y visual y cualquier otra medida operativa que comporte un riesgo importante en la limitación de los derechos de las personas, deben ser sometidas a una autorización, especial y previa, expedida por el poder judicial. Normalmente, antes de toda autorización de pesquisas o en referencia a estas actividades, la legislación deberá definir los parámetros a tener en cuenta por jueces o magistrados, disponibles veinticuatro horas al día para expedir las autorizaciones previas con objeto de que la petición de autorización sea examinada en un plazo de horas (máximo). Estos parámetros deberían tomar en consideración las exigencias mínimas que se detallan a continuación:

- Existen razones verosímiles para pensar que la persona ha cometido, comete o está a punto de cometer, una infracción delictiva.
- Existen razones verosímiles para creer que ciertas comunicaciones o pruebas específicas en relación con dicha infracción podrán ser obtenidas por su interceptación, o en su caso con la violación del domicilio, o para que la comisión de la infracción puede ser evitada de forma indirecta con un mandato de arresto.
- El recurso al procedimiento normal de investigación ha fracasado, ofrece pocas posibilidades de llegar a un resultado efectivo o puede resultar muy peligroso.

9. La autorización para iniciar este tipo de actividades debe estar limitada en el tiempo (tres meses como máximo). Cuando la vigilancia o la interceptación de las llamadas telefónicas han llegado a su fin, el interesado debe ser informado de las medidas tomadas en consideración al resultado.

10. Los servicios de seguridad interior no deben ser autorizados para llevar a cabo acciones de persecución penal, como investigaciones criminales, arrestos o detenciones. En razón del serio riesgo de abuso de estos poderes, y para evitar la duplicación en actividades tradicionales de la policía, esas actuaciones deben ser confiadas exclusivamente a los órganos encargados de la persecución penal.

### *C. Referentes al control democrático efectivo de los servicios de seguridad interior*

I) El ejecutivo debe ejercer un control *a posteriori* de las actividades de estos servicios, obligándoles, por ejemplo, a redactar y presentar informes anuales y detallados de sus actividades. Convendría que la responsabilidad política de controlar y vigilar a los servicios de seguridad interior recayera en un solo ministerio, dándole libre acceso a los mismos con el fin de que su tarea cotidiana fuera más efectiva. El ministro correspondiente debe presentar al Parlamento un informe anual sobre las actividades de los servicios de seguridad interior.

II) El poder legislativo debe adoptar leyes claras y apropiadas que den a estos servicios una base estatutaria. Dichos textos legales deben precisar qué clase de actividades, al ser realizadas, conllevan un riesgo elevado de violación de los derechos individuales y en qué circunstancias. Para establecer las garantías deseadas contra abusos de poder, la representación parlamentaria debe controlar de manera estricta el presupuesto de estos servicios, obligándoles, entre otras cosas, a presentar informes anuales en sus Cámaras detallando la utilización de sus fuentes, y creando, en su caso, comisiones especiales de control.

III) Los jueces deben ser autorizados para ejercer un amplio control *a priori* y *a posteriori*, sobre todo en aquellas actuaciones inicialmente relacionadas con actividades que pongan en elevado riesgo los derechos de las personas. El primer principio para el control *a posteriori* debe ser el siguiente: las personas que estimen que sus derechos han sido violados por actos

(u omisiones) de los órganos de seguridad, deberían disponer en general de la capacidad para ejercer un recurso ante los tribunales u otros órganos jurisdiccionales. Estos últimos habrían de ser entonces competentes para determinar si los funcionarios de estos servicios han ejecutado correctamente su mandato, tal y como está definido por ley. También sería recomendable que los tribunales fueran habilitados para determinar si ha habido acoso injustificado de una persona o abuso de los poderes administrativos.

IV) Los otros órganos (por ejemplo, los mediadores y comisarios de protección de datos) deben ser autorizados a ejercer un control *a posteriori* de los servicios de seguridad, caso por caso.

V) Toda persona debe gozar de un derecho general de acceso a las informaciones coleccionadas y archivadas por los servicios de seguridad interior, con la reserva de las excepciones claramente definidas por la Ley y vinculadas a la seguridad nacional. Sería igualmente deseable que todos los litigios relativos a la potestad de los servicios de seguridad para prohibir la divulgación de información, se sometieran también a control judicial.

## **II) PROYECTO DE DIRECTIVA**

La Asamblea encarga a la Comisión para el respeto de las obligaciones y compromisos de los Estados miembros del Consejo de Europa (Comisión de Seguimiento), incluir en la lista de sus competencias el problema de la compatibilidad de las actividades de los servicios de seguridad interior con las normas europeas de protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

## **III) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, POR M. FRUNDA**

### *A. Introducción*

1. En muchos países, los servicios de seguridad interior han adquirido la reputación de violar los derechos humanos. En particular, durante la guerra fría fue frecuente anteponer intereses que consideraban de su país o de seguridad nacional (algunas veces incluso los del partido político en el poder) al propio respeto de los derechos individuales. Tal es, claramente, lo

sucedido en Estados que en aquella época estaban adheridos al Pacto de Varsovia: casos del KGB ruso, de la Securitate rumana y de la Staatssicherheit de Alemania Oriental, estando justamente considerados todos estos servicios como proclives a cometer toda una gama de atentados en contra de los derechos humanos, desde el acoso y la intimidación a la brutalidad y la tortura, e incluso hasta la muerte, pasando por infracciones permanentes al derecho a la vida privada y familiar. No obstante, los servicios de seguridad interior occidentales tampoco se abstuvieron de violar los derechos de los presuntos terroristas y de aquellos que consideraban implicados en actividades subversivas (comunistas, por ejemplo), mientras que los interesados no hacían, en gran número de casos, otra cosa que ejercer su derecho a la libertad de expresión o a la oposición política pacífica.

2. La guerra fría ha terminado hace casi una década. La mayor parte de los países de la Europa central y oriental han adoptado regímenes democráticos y se han esforzado en reformar sus servicios de seguridad interna, de tal suerte que no puedan volver a los malos hábitos de antaño y abusar de sus poderes para violar los derechos humanos. Pero ¿en qué medida estas reformas han tenido resultados prácticos? Las competencias del Servicio Federal de Seguridad Ruso (FSB), por ejemplo, le permiten llevar sus propias investigaciones judiciales y gestionar sus centros de detención preventiva, lo que conduce fácilmente a abusos, como ha quedado demostrado en casos recientes de acusaciones inventadas sin pruebas, de investigaciones ilegales e incluso de detenciones de abogados defensores del medio ambiente. ¿Y qué decir, por otra parte, de algunos servicios de seguridad interior occidentales que no han conocido la menor reforma? Las recientes condenas en España de un ex ministro del Interior y de otros altos funcionarios por su papel en la denominada “guerra sucia” contra los terroristas vascos, demuestran que hoy las violaciones de los derechos humanos protagonizadas por servicios de seguridad interior, todavía siguen siendo posibles en algunos países democráticos.

3. Teniendo en cuenta estas cuestiones, M. Stoffelen y otros quince parlamentarios, incluido el propio ponente, presentaron en junio de 1994 una proposición de resolución sobre el control de los servicios de seguridad interior en Europa. La proposición hacía notar, con preocupación, que los servicios de seguridad interior de los Estados miembro del Consejo de Europa raramente eran objeto de una reglamentación o de un control parlamentario, y llamaba la atención a dichos Estados para que remediaran esa laguna con objeto de limitar el alcance de los abusos. La proposición fue transmitida para un examen a fondo a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, que designó a M. Severin como ponente.

4. En diciembre de 1994, M. Severin sometió a la Comisión un proyecto de cuestionario sobre este tema, que fue aprobado. El cuestionario se envió inmediatamente a todas las delegaciones parlamentarias de los Estados miembro del Consejo de Europa, así como a los Estados con estatus de invitado especial. Treinta y dos respuestas han sido comunicadas y analizadas en un documento de trabajo que ha elaborado una experta rumana, Mme. Mónica

Macovei (AS/Jur, 1996, 23). Cuando, al ser nombrado ministro de Asuntos Exteriores de Rumania, M. Severin tuvo que abandonar la Comisión, yo le sustituí en sus funciones de ponente. En mayo de 1997, la Comisión decidió consultar a la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) sobre las relaciones constitucionales entre los servicios de seguridad interior y otros organismos del Estado. El 7 de marzo 1998, la Comisión de Venecia adoptó su informe sobre los servicios de seguridad interna en Europa, redactado por M. John Lundum (Dinamarca), M. Joseph Said Pullicino (Malta) y M. AnttiSuviranta (Finlandia) (CDL – INF, 1998, 6). Para elaborar esta nota he tomado en gran consideración el excelente trabajo realizado por la Comisión de Venecia [\[1\]](#).

5. En diciembre de 1997, la Comisión decidió organizar una mesa redonda sobre el control de los servicios de seguridad interior en Europa. Tuvo lugar el 24 de marzo de 1998 en Munich, y contó con la participación de M. Peter Frisch, director del Bundesverfassungsschutz alemán, con el general Aurelio Madrigal Diez, director adjunto del CESID español, con M. ValentinSobolev, director adjunto del Servicio Federal de Seguridad ruso (FSP), con el juez Joseph Said Pullicino (ponente de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho), con los expertos de ONGs Mme. Mónica Macovei y M. RobinRobison, y con M. Michael O'Boyle, jefe de división en la Corte Europea de los Derechos Humanos. La sesión (AS/Jur. 1998, 3) fue muy útil, siendo también fuente de inspiración para la preparación del presente informe.

6. Me he esforzado por sintetizar los conocimientos reunidos por la Comisión con las respuestas a su cuestionario, con los informes de expertos y documentos de trabajo, con la opinión de la Comisión de Venecia y con las conclusiones de la mesa redonda celebrada en marzo de 1998. No obstante, hay que entender que no puedo proceder aquí a exponer un estudio tan detallado como el de las fuentes de las que me he ayudado (por ejemplo, la opinión de la Comisión de Venecia sobre los aspectos constitucionales, el resumen de la situación en los diferentes Estados fijado por Mme. Macovei, etcétera), aunque trataré de presentar estas informaciones de forma condensada con el fin de llegar a conclusiones válidas y a formular proyectos de recomendación para los gobiernos nacionales.

#### *B. Actividades de los servicios de seguridad interior en Europa: aspectos relativos a los derechos humanos*

I) La protección de la seguridad nacional en oposición a los derechos de la persona.



7. Desde el punto de vista de los derechos humanos, el principal problema de hoy parece ser la confrontación, prácticamente inevitable, entre el derecho colectivo de defender la seguridad nacional y el orden propios de la sociedad y el Estado democrático y los derechos individuales (protección a la vida privada, libertad de expresión, derecho a ser oído por los tribunales, etcétera). Como sucede con los derechos de la persona y las libertades fundamentales que entran en conflicto (por ejemplo, el derecho a la vida privada y a la libertad de expresión), es preciso encontrar el justo equilibrio entre el derecho colectivo a la seguridad nacional y los derechos individuales, si bien ciertos derechos del hombre (tal como el derecho a ser protegido contra la tortura o el trato inhumano) son imprescriptibles, y no se pueden derogar. En consecuencia, dentro de ningún Estado miembro del Consejo de Europa puede permitirse derogar un derecho fundamental cuando la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) no prevea tal posibilidad.

8. En la práctica, se debe determinar, casi caso por caso, cuál de estos derechos (individual o colectivo) es prioritario, teniéndose que recurrir al principio de proporcionalidad: ¿La conculcación de un derecho individual por los servicios de seguridad interna es necesaria para proteger la seguridad nacional? ¿Y el método empleado es proporcional a ese objetivo legítimo (todas las otras opciones que llevarían menos vulneración de este derecho han sido ensayadas sin éxito, o el riesgo para la seguridad nacional es tan claro y presente que no ha sido posible recurrir previamente a otras opciones)?

9. No hay duda de que los órganos ejecutivos del Estado, incluidos sus servicios de seguridad, pueden afrontar, tanto en el interior como en el exterior, diversas situaciones que exigen una acción rápida y decisiva para proteger los intereses fundamentales del país y de la sociedad. Por tanto, debe existir un consenso para que esta sola necesidad justifique la derogación de las normas en materia de derechos humanos. Bajo esta perspectiva, es fácil constatar que ciertas violaciones de los derechos humanos, como las torturas o las penas inhumanas o degradantes, nunca deberían ser autorizadas y que otras violaciones de esos mismos derechos no pueden ser justificadas más que por la defensa, también importante, de los derechos de otros (como la violación del derecho a la vida). Sólo en circunstancias verdaderamente excepcionales se puede permitir que un terrorista sea muerto por estos servicios, como, por ejemplo, en el caso de que estuviera a punto de hacer explosionar una bomba. En su generalidad, todos los actos precitados deberían ser considerados como abusos de poder, siendo necesario eliminarlos.

10. Es menos fácil llegar a una conclusión clara cuando la protección de la seguridad nacional debe ser contrastada con otros derechos de la persona. De hecho, la idea de proteger la seguridad nacional conlleva en sí misma un problema, pues no siempre está bien definida. Si bien los derechos humanos y las libertades fundamentales existen, por ejemplo en la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) y en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, no es menos cierto que el concepto de protección de la

seguridad nacional queda difuminado en muchos países. Esta incertidumbre parece ser explotada por ciertos servicios de seguridad para salvaguardar su mandato lo más posible, que acaba por englobarlo todo, desde la lucha contra el extremismo político hasta el simple perfeccionamiento en la recogida de impuestos o la protección del gobierno contra revelaciones embarazosas, pasando por la lucha contra el crimen organizado. Yo pediría una definición más estricta del concepto de protección de la seguridad nacional, según el cual ésta se limitaría a combatir los peligros claros y presentes para el orden democrático del Estado y de la sociedad. En este contexto, es igualmente importante asegurar que los servicios de seguridad interna no puedan ser utilizados en contra de minorías nacionales, religiosas o de otros grupos de población.

11. Uno de los derechos fundamentales que los servicios de seguridad interna vulneran con más frecuencia, es el derecho a la vida privada, que es consustancial con la razón de ser de una sociedad democrática. Consiste esencialmente en tener la capacidad de vivir con el mínimo de interferencias y en controlar las informaciones y actividades sobre uno mismo. Para proteger el derecho a la vida privada, es pues esencial que se impongan límites a la colectividad en la utilización y divulgación de datos personales. Con la excepción de aquellos casos en los que, disponiendo de todas las evidencias, se trate de servir al interés público conforme a lo que marque la ley, estas informaciones deberían ser recogidas, utilizadas y divulgadas únicamente con el consentimiento expreso e informado de los interesados. Hay que reconocer que tales consideraciones no se aplican sólo a los servicios de seguridad interior, sino también a otras estructuras del Estado moderno, consideradas hoy como esenciales para su preservación y desarrollo, y que proyectan su acción en la recogida de datos. En todo caso, las tendencias en la materia avanzan hacia una responsabilidad y un control crecientes por parte de todos aquellos organismos públicos que, poseyendo funciones y poderes de la naturaleza reseñada, en caso de abuso constituyan un riesgo para el derecho a la vida privada.

12. Este derecho está particularmente amenazado por la vigilancia auditiva y visual al utilizar, entre otros medios, las escuchas telefónicas, los dispositivos electrónicos y las cámaras de vídeo para seguir las actividades de particulares en locales privados. La jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos indica que la recogida y almacenamiento de informaciones en las escuchas telefónicas pueden estar justificadas en una sociedad democrática si aquéllas son necesarias para la protección de la seguridad nacional, mientras que las condiciones y las circunstancias en las que estas medidas pueden ser tomadas sean claramente definidas por ley (de una forma bastante específica para que el ciudadano ordinario pueda comprenderla), y se aseguren las garantías apropiadas y efectivas para evitar el abuso de poder. Así, una legislación específica, asociada a los controles *a priori* y *a posteriori* de estas medidas de intrusión, establecida preferentemente por los órganos judiciales, debería facilitar a los servicios de seguridad los instrumentos necesarios para cumplir su tarea, pero impidiendo, sin embargo, que abusen de sus poderes en detrimento del derecho a la vida privada.

13. Otro derecho frecuentemente amenazado es la libertad de expresión. La Corte Europea de Derechos Humanos ha estimado que el Estado gozaba de un margen de apreciación importante para definir las restricciones a la libertad de expresión necesarias en toda sociedad democrática. No obstante, estas restricciones deben estar fundadas en razones pertinentes y suficientes, y ser proporcionadas también al objetivo de protección de la seguridad nacional. Por ejemplo: con ocasión de una investigación contra el Reino Unido, la Corte ha expresado la opinión de que el interés relativo a la seguridad nacional había desaparecido, puesto que los datos en cuestión ya habían sido publicados en otros países. En otro asunto relativo a los Países Bajos, la prohibición de un semanario ideológicamente de izquierdas fue considerada como injustificada porque las informaciones supuestamente secretas que publicaba eran antiguas, no teniendo pues más que un carácter crítico, y por haberse dispuesto con anterioridad de otras ediciones con esa misma información. En sentido contrario, y tratándose de una demanda contra Grecia, la Corte ha aprobado la decisión del Gobierno que había sancionado a un oficial colaborador de un estudio secreto sobre misiles teleguiados y que a continuación había escrito un artículo sobre ese tema: la Corte estimó que los datos manejados eran suficientemente sensibles para justificar el criterio del Gobierno, según el cual la seguridad nacional habría quedado comprometida.

14. El artículo 13 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH) garantiza, en caso de violación de los derechos y libertades que enuncia, *“un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso aunque la violación hubiera sido cometida por personas obrando en el ejercicio de sus funciones oficiales”*. En este aspecto, dos son los problemas que pueden plantearse frente a los servicios de seguridad interior. En primer lugar, las víctimas de una infracción (por ejemplo, en escuchas telefónicas o en el almacenamiento en memoria de datos inexactos) no siempre han tenido conocimiento de ello. En segundo lugar, incluso si se descubren y se instruye una acción ante la justicia, los servicios de seguridad pueden invocar sus prerrogativas en materia de “seguridad nacional” e impedir al tribunal examinar los elementos de prueba.

15. Me parece que podría vislumbrarse la solución siguiente: cuando datos concernientes a un individuo han sido recogidos y almacenados en memoria sin saberlo el interesado, se debe informar de ello cada vez que sea posible, siempre que no se arriesgue ya la implicación en las actividades de los servicios de seguridad. También sería necesario proceder a exámenes periódicos de estos ficheros para vigilar que estén al día y no existan datos superfluos e inexactos. Las personas que estiman que sus derechos han sido violados por actos (u omisiones) de los órganos de seguridad, deberían disponer, en general, de algún tipo de recurso ante los tribunales u otros órganos jurisdiccionales. Entonces sería necesario dar a éstos últimos la posibilidad de apreciar los elementos de prueba en apoyo de la protección de la seguridad nacional, si ella es invocada por los servicios de referencia, sobre todo por lo que concierne a la libertad del demandante (sin descuidar los intereses de la seguridad nacional en

juego). Los tribunales deberían estar habilitados, en los límites establecidos por la ley, para determinar si ha habido acoso injustificado de la persona o abuso de los poderes discrecionales administrativos. En efecto, el control judicial de los actos del ejecutivo, con las garantías indispensables según las circunstancias para proteger los intereses legítimos del Estado en materia de seguridad, no debería ser suprimido indebidamente.

II) Tipos de servicios y estructuras específicas que presentan un riesgo elevado de abuso.

16. Se puede apreciar que, de forma particular en las nuevas democracias de Europa central y oriental (por ejemplo, Rusia, Rumania, Polonia, Letonia, Moldavia...), existen numerosos servicios de seguridad interior, llegando a coexistir a veces más de cinco agencias especializadas por país. Este gran número de servicios de seguridad interior conlleva un mayor número de dificultades. En primer lugar, son onerosos. En segundo término, y esto es todavía más importante, la proliferación de agencias fomenta en cada una de ellas el deseo de ampliar sus actividades para justificar su existencia, lo que conduce a rivalidades entre estos organismos y su doble empleo. En fin, cuantos más servicios hay, más difícil y caro es para los órganos judiciales, legislativos y ejecutivos ejercer una vigilancia adecuada, siendo de temer más ineficacia en el control exterior de los mismos. Sería pues conveniente que los Estados miembros reduzcan a dos el número máximo de sus servicios de seguridad interna.

17. El tipo de servicio (militar o civil) afecta el acceso a las informaciones, a la eficacia de la vigilancia pública y a la transparencia del proceso en su conjunto. Los servicios de estructura militar son generalmente cerrados y jerárquicamente organizados, con una vigilancia pública reducida (se llega incluso a que las funciones de control estén ejercidas sólo por tribunales militares). La acumulación de poderes políticos y militares en un servicio de seguridad interior, concentra en una misma mano el acceso exclusivo a informaciones confidenciales, con el riesgo de transformarse entonces en un órgano de decisión poderoso e independiente, es decir en una fuerza operativa con metas muy alejadas de los objetivos oficiales. Para evitar tales problemas (y otros aun más inherentes a las estructuras cerradas y jerárquicas), recomendaría que los servicios de seguridad interior actúen en un marco civil y sean sometidos a un control civil. Los servicios de seguridad interna de carácter militar no presentan ninguna ventaja desde el punto de vista de la democracia y los derechos del hombre.

III) Poderes específicos que representan un riesgo elevado de abuso de poder

18. En sus funciones, la mayor parte de los servicios de seguridad interior se limitan a la

protección de la seguridad nacional y del orden democrático del Estado, y en sus métodos a la recogida de información así como al análisis y a la interpretación subsiguiente de los datos (aunque a veces sean autorizados a utilizar métodos de intrusión, como escuchas telefónicas o vigilancias personales). A veces, existen servicios de seguridad cuyo papel se extiende al mantenimiento del orden público y a las diligencias penales, y de cuyos poderes se desprenden métodos preventivos y represivos que con frecuencia implican la coerción, y en particular las persecuciones, las investigaciones judiciales [2], los arrestos [3] e incluso la detención [4].

19. Por su propio carácter, estas capacidades y funciones se prestan al abuso de poder. Sería sin duda preferible transferir todo lo que se refiere al mantenimiento del orden público y a la persecución penal hacia otras instancias represivas (por ejemplo, la policía o la gendarmería), para evitar la duplicidad con la función policial tradicional y prevenir la violación de los derechos individuales. Sí se continúa atribuyendo tales actividades y poderes a los servicios de seguridad, haría falta al menos asegurarse que no hay diferencia entre la práctica de estos servicios y la llevada a cabo por las instituciones represivas ordinarias, en lo que concierne, por ejemplo, a la manera y duración de la detención preventiva del sospechoso antes de que sea conducido ante un juez. Las excepciones no pueden ser autorizadas más que en el estricto interés de la seguridad nacional y conforme a las normas reglamentarias. Sin embargo, desde que un juez ordena una detención preventiva a la espera del proceso [5], la persona detenida debe ser colocada en un centro normal de detención preventiva, fuera del control de los servicios de seguridad interna. Nada justifica la existencia de detenciones especiales por parte de los servicios de seguridad interior

[6]

, ya que todas las precauciones necesarias, tales como el mantenimiento de la detención en secreto, pueden ser tomadas en un centro ordinario. Lo mismo hay que decir de las investigaciones judiciales, que deberían incumbir a la policía y a la Sala correspondiente, y no a los servicios de seguridad interior

[7]

20. Las escuchas telefónicas y la vigilancia auditiva y visual de particulares en locales privados (por ejemplo mediante dispositivos electrónicos y cámaras de vídeo), presentan riesgos igualmente importantes en lo que concierne a la violación de los derechos del hombre, en concreto el derecho a la vida privada. Por tanto, es necesario subrayar que las escuchas están prohibidas por ley en Bélgica y en Malta, lo que lleva a preguntarnos si se trata de un método tan necesario como a veces pretenden los servicios de seguridad, en el caso de que estos servicios sean habilitados para recurrir a este método. Las medidas posibles para reducir los riesgos de violación de los derechos del hombre consisten, principalmente, en:

- Subordinar las escuchas telefónicas a una autorización previa, expedida preferentemente por un juez (o también por una comisión parlamentaria restringida, por varios ministros o por el

procurador general).

- Exigir a los servicios de seguridad interior:

1. La demostración de que existe una sospecha fundada o pruebas reales, o que una infracción penal que compromete la seguridad nacional o el orden democrático del Estado esta a punto de ser cometida, lo ha sido o lo va a ser.

2. La demostración de que las informaciones necesarias no pueden ser obtenidas de otra manera.

- Imponer la obligación de informar a la persona que ha sido sometida a escuchas telefónicas, cuando concluya la vigilancia de la que ha sido objeto.

21. A fin de permitir a los servicios de seguridad interna trabajar de forma eficaz (con frecuencia operan en un lapso de tiempo extremadamente corto), sería conveniente que un juez o un magistrado esté a su plena disposición (veinticuatro horas al día) para facilitar las autorizaciones previas, siendo preciso que una petición de este tipo sea tramitada como máximo en el plazo de algunas horas.

### *C. Actividades de los servicios de seguridad interna en Europa: control democrático*

I) La necesidad de un control democrático.

22. En ausencia de control, los servicios de seguridad se arriesgan al abuso de poder. De hecho, sí no operan en el interés nacional, pueden llegar a ser un medio de sometimiento y de presiones indebidas (con frecuencia ese ha sido el caso durante la guerra fría). Es, por tanto, esencial que estos servicios ejerzan sus funciones solamente en aras del interés nacional y que no lleguen a convertirse en el instrumento de no importa qué partido en el poder o, peor todavía, en un poder en sí mismo: un Estado dentro del Estado. No puede impedirse una evolución de este tipo más que sometiendo los servicios de seguridad interna a un control democrático riguroso. Sí se admite que, por su propia naturaleza, las actividades de estos servicios algunas veces deben ser realizadas sin el control normal de los órganos constitucionales (legislativos o judiciales), y que ello conlleva el riesgo particular de no poder oponerse a estas actividades solicitando una protección previa, no se debería discutir si una persona o a un organismo puede situarse por encima de la ley o darles sin más la posibilidad de conculcar los derechos humanos y las libertades fundamentales.

23. En consecuencia, aunque se reconozca la necesidad de permitir a los servicios de seguridad interior el funcionar rápidamente, con eficacia y de manera preventiva, con la menor injerencia posible en cuanto a los métodos y medios de los que disponen, sus actos deben ser objetos de un control democrático real para reducir al mínimo las violaciones de los derechos y libertades esenciales de las personas expuestas a sus actividades e investigaciones. Evidentemente, sería poco realista el solicitar que los servicios de seguridad ejerzan siempre sus funciones con una transparencia total, pero deben ser responsables de sus acciones en el cuadro jurídico y en el marco en el que operan. Las medidas que ellos mismos tomen deben estar, pues, sometidas a verificaciones y a un control que pueda asegurar la ejecución correcta de su mandato.

24. Los Estados miembro del Consejo de Europa parecen tener como visión común el admitir que el control de los servicios de seguridad no puede ser simplemente interno, o dicho de otra manera confiado a sus jefes o a los ministerios y agencias de los que dependen. Bien al contrario, parece que bajo una u otra forma en todos los Estados antes citados existe, al menos aparentemente, una vigilancia exterior del Parlamento, de los órganos ejecutivos o del aparato judicial. Esto no quiere decir que un control interno no pueda completar la vigilancia exterior, o no constituya una primera etapa útil (con la posibilidad, por ejemplo, de procedimientos disciplinarios en caso de abuso de poder). Sin embargo, el control interno tiene inconvenientes mayores: si existen infracciones penales o se cometen violaciones a derechos de la persona, puede que no se hagan públicas de forma obligatoria (lo que permite disimularlas), y, de otro lado, las vías de recurso ofrecidas a las víctimas por estas infracciones y violaciones suelen ser insuficientes.

## II) Los diferentes tipos del control democrático exterior

25. Se pueden considerar varios tipos de control exterior: *a priori* y *a posteriori*, el control del ejecutivo, el de los órganos legislativos y el control ejercido por el aparato judicial o por otras instituciones independientes (mediadores, comisarios para la protección de datos, auditores independientes, etcétera) y los de la sociedad civil.

26. El poder ejecutivo no interviene habitualmente más que en un control *a priori* (uno o varios ministros deben, por ejemplo, autorizar una medida de intrusión en la vida privada, como son las escuchas telefónicas), que sustituye a la autorización judicial previa

[\[8\]](#)

(preferible en mi opinión). En algunos Estados, el poder ejecutivo ejerce cierto control,

generalmente débil:

*a posteriori*

, por ejemplo, obligando a que sus servicios de seguridad interna realicen informes anuales de actividad. La importancia del control del ejecutivo podría ser singularmente reforzada si la responsabilidad política de supervisar los servicios de seguridad interior fuera asignada a un solo ministro y si éste tuviera todos los medios necesarios para poder asegurar un control efectivo día a día.

27. Los órganos legislativos tienen varios medios de ejercer un control sobre los servicios de seguridad interior. El primero y más evidente es el de adoptar leyes claras y apropiadas que den a estos servicios una base estatutaria. Estos textos deben precisar las categorías de actividad que, implicando un riesgo elevado de violación de los derechos individuales, pueden ser ejercidos y en qué circunstancias, estableciendo las garantías deseadas contra el abuso de poder. Tal legislación habrá de estar evidentemente en armonía con la Constitución y con las obligaciones internacionales del Estado, en particular con las que conciernen a los derechos humanos (la CEDH, en los Estados miembros del Consejo de Europa). Es importante que en este dominio tan delicado, los órganos legislativos no deleguen sus poderes frente al ejecutivo, dado que los decretos y disposiciones nacidos en éste ámbito pueden, en numerosos casos, no ser publicados. La transparencia es una de las garantías más eficaces de la constitucionalidad y del carácter democrático de las disposiciones legales.

28. En segundo lugar, los órganos legislativos pueden participar en el control cotidiano de los servicios de seguridad. En muchos países existe, por ejemplo, una condición mínima según la cual el Parlamento aprueba el presupuesto de los servicios de seguridad interior, incluso aunque el detalle de la formulación presupuestaria sometida a esta aprobación varíe mucho de unos países a otros. De hecho, los imperativos de un control operativo y presupuestario exigirían una compatibilidad estricta del financiamiento de los servicios contemplados. Igualmente, los órganos legislativos pueden controlar de manera estricta el presupuesto de los servicios secretos, obligándoles, entre otras cosas, a facilitar informes anuales detallados sobre la utilización de sus recursos. La necesidad de poner a estos últimos al abrigo de motivaciones subjetivas y parciales, justificaría que sus gastos fuesen imputados exclusivamente a los presupuestos del Estado. Por ello recomendaría encarecidamente que para la financiación de sus servicios de seguridad interna los Estados miembro no recurran a fuentes diferentes de las gubernamentales.

29. Del mismo modo, se puede conseguir que los servicios de seguridad e información deban rendir cuentas de sus actos creando comisiones parlamentarias encargadas de su control y supervisión. Estas comisiones son generalmente restringidas (por razones evidentes) y pueden estar formadas por parlamentarios [\[9\]](#) y por expertos designados por el Parlamento [\[10\]](#). La medida en la que estos servicios de seguridad son responsables ante estas comisiones, varía.



Evidentemente, desde el punto de vista de los derechos humanos es preferible no proporcionarles sólo informaciones generales, sino autorizarles a interesarse sobre asuntos diversos (se sobrentiende que el detalle de las operaciones debe ser confidencial, a menos que los servicios de seguridad no estén comprometidos en actividades ilícitas). Además, para comprometer la responsabilidad del gobierno sobre la actividad de los servicios de seguridad, podría ser deseable que éste designe un representante de alto rango responsable ante el Parlamento (o la Comisión Parlamentaria).

30. La supervisión del aparato judicial es uno de los raros ámbitos donde el control *a priori* (bajo la forma de una autorización para llevar a cabo ciertas actividades muy sensibles de cara a la violación de los derechos humanos, tales como la vigilancia, escuchas telefónicas, entradas domiciliarias y arrestos) es en efecto posible, y realizable sin restringir de manera inaceptable la eficacia y las funciones de los servicios de seguridad interior. Los jueces llamados a tomar estas decisiones deberían tener una formación específica que les sensibilizara sobre el respeto a la vida privada, pero también en cuanto a la importancia de la vigilancia y de otras medidas de intrusión para la seguridad y el mantenimiento del orden. Al mismo tiempo, la legislación debería definir los parámetros a tener en cuenta antes de autorizar estas actividades, debiéndose dar algunos de los casos siguientes:

- Existen razones verosímiles para creer que una persona ha cometido, comete o esta a punto de cometer, una infracción delictiva.
- Existen razones verosímiles para pensar que ciertas comunicaciones y pruebas específicas en relación con dicha infracción podrán ser obtenidas por su interceptación, o en su caso con la violación del domicilio, o para que la comisión de la infracción pueda ser evitada de forma indirecta con un mandato de arresto.
- El recurso al procedimiento normal de investigación ha fracasado, ofrece pocas posibilidades de llegar a un resultado efectivo o puede resultar muy peligroso.

31. La autorización para emprender este tipo de actividades debe ser limitada en el tiempo (por ejemplo, tres meses). Cuando la vigilancia o la interceptación de las llamadas telefónicas han llegado a su fin, el interesado debe ser informado de las medidas tomadas al respecto.

32. No obstante, el aparato judicial debe ejercer igualmente un control *a posteriori*, bien sea por un intermediario de las jurisdicciones de derecho común, o bien sea por un órgano judicial *ad hoc*

. El primer principio a mantener es el de que los tribunales son competentes para determinar si los funcionarios de los servicios de seguridad interna han ejecutado correctamente su misión, tal y como se define legalmente. Así, el tribunal debe de tener el derecho a establecer si ha habido acoso injustificado de la persona o abusos discrecionales por parte de la Administración

[11]

33. Algunos órganos independientes como los mediadores, los comisarios que ejercen la protección de datos y los auditores independientes (por ejemplo, la Bundesrechnungshof en Alemania), pueden jugar también un papel en el control de los servicios de seguridad interna. El mediador, por ejemplo, puede obrar por propia iniciativa o estar movido por demandas particulares. Su primera función sería investigar sobre las alegaciones de infracciones a la ley. Esta investigación, que podría ser llevada de manera informal, permitiría que el mediador encargado tuviese entero acceso a todos los documentos que fueran pertinentes para presentar de inmediato un informe con sus conclusiones, que eventualmente se haría público en el caso de producirse un abuso flagrante de poder por parte de los servicios de seguridad interior. El trabajo de los comisarios responsables de la protección de datos puede seguir una orientación similar, mientras que los auditores independientes permiten garantizar una utilización del presupuesto de estos servicios en conformidad con los objetivos y métodos estipulados.

34. La sociedad civil puede jugar también un papel importante en el control de los servicios de seguridad. Este papel es generalmente indirecto: puede acometerse, por ejemplo, con personas que estén capacitadas para el acceso a las informaciones recogidas y almacenadas por los servicios de seguridad interior. Estas medidas contribuirían a garantizar que las actividades de estos servicios queden, efectivamente, circunscritas en los límites previstos por la ley. Sin embargo, en ciertos casos, las informaciones son de tal naturaleza que el coste de su divulgación sería superior a las ventajas. Este es el caso, por ejemplo, de las informaciones específicas sobre los movimientos de tropas en tiempo de guerra, el emplazamiento de material nuclear o los códigos de seguridad indispensables para acceder a instalaciones militares. En este número limitado de casos, el interés legítimo del Estado en el ámbito de la seguridad nacional debe prevalecer necesariamente sobre el derecho de los ciudadanos a la información. No obstante, recomendaría la adopción de medidas legales que confirieran a la persona responsable un derecho general de acceso a las informaciones recogidas y archivadas por los servicios de seguridad interior, definiendo claramente las derogaciones legales a este derecho. También sería deseable que todos los litigios concernientes al poder que tienen estos servicios para prohibir la divulgación de las informaciones, sean sometidos a control jurisdiccional.

35. Como ha remarcado M. RobinRobison en su documento de experto sobre la responsabilidad de los servicios de seguridad (AS/Jur, 1998, 28), toda instancia de control, ya esté residenciada en el ámbito del poder ejecutivo o del legislativo (e incluso, aunque en menor medida, en el poder judicial) debe ser dotada de personal a tiempo completo y con recursos suficientes, como condición esencial previa. Para ser eficaces, estas instancias de control

deben estar habilitadas por ley para tener derecho de acceso a todo documento de los servicios de seguridad interior, así como (preferentemente) la capacidad de poder llevar investigaciones, antes que deberse a atender las peticiones del Gobierno o del Parlamento. La capacidad de guardar la necesaria confidencialidad y la de hacer públicos los abusos de poder, es también muy importante.

36. Los métodos de control actualmente en vigor en los Estados miembros del Consejo de Europa varían considerablemente. Lo más conveniente sería tratar de armonizar estos métodos, aunque es cierto que algunos países aducirían que su sistema funciona muy bien en aquello que concierne a la prevención de los abusos de poder por parte de sus servicios de seguridad. En el último apartado del presente informe, haré algunas recomendaciones sobre las líneas directrices para llegar, a escala europea, a un denominador común en materia de control de los servicios de seguridad interior.

*D. ¿Cuál es el papel de los servicios de seguridad interior en la lucha contra el crimen organizado?*

37. El papel tradicional de los servicios de seguridad interior consiste en recoger, verificar y evaluar las informaciones a fin de proteger al Estado contra eventuales actos de espionaje, terrorismo y sabotaje cometidos por potencias extranjeras, y también en investigar toda acción cuyo objetivo sea socavar la democracia y, finalmente, vigilar a los elementos subversivos. Sin embargo, numerosos servicios de seguridad interna, en particular (pero no exclusivamente) los de Europa del Este, están deseosos de jugar un papel más importante en la lucha contra el crimen internacional organizado. En este ámbito se trata, por lo general, de luchar contra infracciones tales como la corrupción, el blanqueo de dinero y el tráfico de armas, mujeres, niños y drogas.

38. Los partidarios de que estos servicios tengan un papel en la lucha contra el crimen organizado afirman que, dado que tal actividad amenaza seriamente el contexto social y la estabilidad económica, pone igualmente en peligro la seguridad nacional y el orden democrático del Estado y, en consecuencia, es perfectamente compatible con la misión asignada a los servicios de seguridad.

39. Por el contrario, los representantes de las organizaciones no gubernamentales consideran que se trata de una evolución muy peligrosa. Sostienen que los servicios de seguridad tratan de intervenir en ese ámbito sólo para justificar su existencia en el futuro y defenderse contra

una reducción inevitable de sus efectivos tras concluir la guerra fría. Señalan también que los métodos empleados por estos servicios no están adaptados a los procedimientos judiciales. Puesto que sus actividades están menos controladas, estos servicios son más proclives a cometer abusos de poder y a desconocer las garantías de procedimiento como sucede en las instancias represivas tradicionales. Los representantes de las ONGs recomiendan, por tanto, revisar previamente los poderes de la policía y de los jueces.

40. Con respecto a la pregunta de sí los servicios de seguridad interna deben jugar un papel con respecto al crimen organizado, conviene tener en cuenta los criterios siguientes: En primer lugar, y en lo que concierne a los fines, ¿constituye el crimen organizado una amenaza clara y real con respecto a la seguridad nacional o del orden democrático del país? En segundo término, y en lo que concierne a los medios, ¿los métodos utilizados por estos servicios (en particular los de los espías e informadores) están adaptados a la lucha contra el crimen organizado, sobre todo en lo que concierne a la provisión de pruebas ante los jueces?

41. En respuesta a la primera pregunta, conviene señalar que ciertamente existen algunos países donde se podría afirmarse que el crimen organizado constituye una amenaza clara y real con respecto a la seguridad nacional (Italia y Rusia son los primeros países en venirme a la mente, pero se podría citar igualmente en una menor medida a Ucrania, Rumania, Lituania y Letonia). La ironía de esta situación reside en el hecho de que, en muchos de estos países, los agentes de los servicios de seguridad están vinculados a la mafia (en particular por el sesgo de la corrupción): ellos mismos forman, pues, parte del problema contra el que se supone han de luchar. En consecuencia, es preciso concluir con que, en todo caso, las actividades de estos servicios en ese ámbito deben limitarse a situaciones en las que la criminalidad amenace directamente la seguridad nacional; aunque, incluso entonces, conviene estar particularmente atentos para hacer la “limpieza” dentro del mismo servicio antes de confiarle una misión de estas características. En ausencia de todo peligro claro y real que amenace la seguridad nacional, los servicios de seguridad interna no deberían estar implicados en la lucha contra las mafias, misión que es propia de la policía.

42. En respuesta a la segunda pregunta, conviene admitir que, por su propia naturaleza, los métodos empleados por los servicios de seguridad interna no están verdaderamente adaptados a las exigencias de procedimiento en materia de investigación judicial y de proceso penal. Una gran parte de las informaciones recogidas por los métodos habituales de estos servicios (por ejemplo, en la intermediación de agentes o informadores, cuya fuente es necesaria proteger) no serían admitidas como medios de prueba ante un juez. En general, toda investigación judicial y todo proceso público exigen más transparencia y conformidad con las normas de garantía reconocidas internacionalmente. Por otra parte, los servicios de seguridad deberían cumplir otra condición: establecer una cooperación eficaz con la policía y la Sala jurisdiccional (lo que supone la transferencia de pruebas).

43. Personalmente, litigaré en contra de que los servicios de seguridad luchan contra las mafias, salvo cuando la seguridad nacional o el orden democrático del Estado sean visibles y realmente se encuentren bajo amenaza. No obstante, en el caso de que ciertos países deseen que sus servicios secretos representen un papel en ese ámbito, todas sus actividades deberían ser sometidas a una exigencia: el examen de los asuntos en audiencia pública ante un juez.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

44. En primer lugar debo precisar que nada de lo que se ha dicho en este informe debe ser interpretado como el deseo o la recomendación de suprimir completamente los servicios de seguridad interior o de limitar sus poderes, de tal suerte que se les incapacite para cumplir su única misión legítima: la defensa y protección de la seguridad nacional y el orden democrático del Estado en libertad. Conviene, por tanto, precisar que las recomendaciones que siguen no se aplican a situaciones de urgencia pública real, inminente o potencial: en este tipo de casos, otras consideraciones podrán ser eventualmente tomadas en cuenta. Mis recomendaciones tratan de limitar un riesgo creciente de violación de los derechos humanos en ciertas situaciones específicas, por ejemplo cuando los servicios de seguridad no están suficientemente controlados, cuando poseen una organización semi-militar o cuando disponen de poderes muy importantes. No coloco *a priori* los derechos del individuo por encima del interés general vinculado a la seguridad nacional o viceversa. En mi opinión, convendrá determinar, caso por caso, cual de estos derechos es prioritario, aplicando el principio de la proporcionalidad descrito en el segundo apartado del presente informe, salvo, claro está, cuando se afecte a derechos del hombre imprescriptibles (como el derecho de protección contra la tortura).

45. Para evitar los abusos de poder, hay un cierto número de líneas directrices constatadas en el anteproyecto de recomendación, que deberían ser respetadas. Sería conveniente integrar todas estas directrices en un instrumento internacional, tal como un acuerdo-marco del Consejo de Europa. Eso permitiría a cada país satisfacer eficazmente sus propias exigencias en materia de seguridad interior, garantizando unos métodos adecuados de control conforme a una norma democrática uniforme. Esta última permitiría asegurar que el servicio en cuestión obra motivado exclusivamente por el interés nacional y no a favor del partido en el poder, ni tampoco en beneficio de cualquier otro partido o institución, ni que sirva de medio de opresión o de presión injustificada, y que, sobre todo, opere con el más completo respeto de las libertades fundamentales.

**(Proyecto de Recomendación y Proyecto de Directiva adoptados de forma unánime por la Comisión el 1 de marzo de 1999)**

[1] Se puede obtener un ejemplar solicitándolo al Secretariado de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, o directamente a la Secretaría de la Comisión de Venecia.

[2] Según la información disponible, tal es el caso en Dinamarca, Grecia, Irlanda y Rusia.

[3] Según la información disponible, tal es el caso en Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Polonia y Rusia.

[4] Por lo que se conoce, solamente el FSB ruso goza de esta prerrogativa.

[5] En ciertos países en transición, el poder de expedir mandatos de internamiento continúa siendo ejercido por la Sala.

[6] Desgraciadamente, el servicio ruso (FSB) continúa gestionando su propio centro de detención preventiva, mientras ciertos servicios del Ministerio del Interior siguen gestionando igualmente otros centros similares, que en marzo de 1998 contaban con 160 detenidos. En el contexto de la reforma general del sistema penitenciario ruso, estos centros deberían ser adscritos bajo la autoridad del Ministerio de Justicia en el curso de los próximos años.

[7] El FSB continúa ejerciendo esos poderes y su transferencia a la autoridad policial o a la Sala no parece próxima.

[8] Tal es el caso, por ejemplo, en los Países Bajos.

[9] Tal es el caso, por ejemplo, en Alemania. El inconveniente de este método puede ser que

los parlamentarios sean sensibles a una política de partido, y que, en general, no se produzcan votaciones sobre cuestiones de seguridad nacional. Es decir, al incluir a los parlamentarios en el círculo de los iniciados se corre el riesgo de reprocharles, cada vez con más frecuencia, determinadas actuaciones de los servicios que supuestamente tienen que controlar, lo que puede limitar su sentido crítico.

[10] La Comisión de Control de los Servicios de Seguridad y de Información canadiense es un ejemplo de solución similar, aunque designada por el Parlamento. Esta Comisión es independiente y no incluye a ninguno de sus miembros.

[11] Como se ha señalado anteriormente, en ciertos países en transición estos poderes son ejercidos por la Sala. Ello plantea un problema espinoso, puesto que es difícil concebir como una institución cuya función primordial es la acusación (en caso de infracción penal, por ejemplo) y que, *a priori*, defiende los intereses del Estado, pueda enfrentarse al mismo tiempo contra ese mismo Estado, imponiendo indemnizaciones a las personas cuyos derechos han sido violados por otros órganos del Estado (aquí, los servicios de seguridad interior).