

Mbikëqyrja e Shërbimeve të Inteligjencës

Pako e Instrumenteve 

Redaktoi: Hans Born dhe Aidan Wills



DCAF

a centre for security,
development and
the rule of law



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

Mbikëqyrja e Shërbimeve të Inteligjencës

Pako e Instrumenteve

Redaktoi: Hans Born dhe Aidan Wills



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF) është organizatë ndërkombëtare misioni i së cilës është të ndihmojë komunitetin ndërkombëtar në zbatimin e qeverisjes së mirë dhe reformimin e sektorit të sigurisë. Qendra zhvillon dhe promovon norma dhe standarde, zhvillon studime të përshtatura të politikave, identifikon praktikat e mira dhe rekomandimet për promovimin e qeverisjes demokratike të sektorit të sigurisë, ofron mbështetje këshillëdhënëse brenda shteteve si dhe programe konkrete asistence.

Botuar nga DCAF, Gjenevë
11 Rue de Chantepoulet
Geneva – 1201
Switzerland
www.dcaf.ch

Dizajneri: Alice Lake-Hammond, www.alicelakehammond.com
Redaktor gjuhësor: Agincourt Press
Përkthyes: Besa Ismaili
Lektori i përkthimit: Arjan Dyrmishi
Fotografia në faqen e parë: Hans Kouwenhoven

Ky botim është mundësuar me mbështetjen bujare të Ministrisë së Punëve të Jashtme të Holandës.

Shënim:

Mendimet e shprehura në këtë pako të instrumenteve janë të autorëve të kapitujve mbi instrumentet dhe jo domosdoshmërisht paraqesin mendimet e redaktorëve, apo pozicionet institucionale qoftë të DCAF-it apo të Ministrisë për Punë të Jashtme të Holandës. As DCAF-i dhe as Ministria e Punëve të Jashtme e Holandës nuk janë përgjegjëse për qëndrimet e shprehura apo saktësinë e fakteve apo formave të tjera të informacionit që përmban ky botim.

ISBN: 978-92-9222-227-7

© 2012 DCAF

Përmbajtje

Lista e Tabelave dhe Kutive	v
Parathënie nga DCAF	ix
Parathënie.....	xi
Mirënjohje.....	xiii
INSTRUMENTI 1: Hyrje në Mbikëqyrjen e Inteligjencës	3
Hans Born dhe Gabriel Geisler Mesevage	
1. Hyrje	3
2. Ç' është mbikëqyrja e inteligjencës?	6
3. Pse është e rëndësishme mbikëqyrja e inteligjencës?.....	18
4. Praktikat e mira	19
5. Rekomandime	20
INSTRUMENTI 2: Krijimi i Sistemeve Efektive për Mbikëqyrjen e	
Inteligjencës	27
Stuart Farson	
1. Hyrje	27
2. Shtetet në tranzicion.....	28
3. Mbikëqyrja efektive	29
4. Qasjet e mbikëqyrjes.....	30
5. Pengesat për mbikëqyrje efektive	40
6. Përpilimi i kornizave ligjore dhe institucionale për një sistem mbikëqyrjeje	43
7. Rekomandimet.....	45

INSTRUMENTI 3: Transparenca, Sekretet, dhe Mbikëqyrja e Inteligjencës në Demokraci	53
Laurie Nathan	
1. Hyrje	53
2. Problemi i transparencës dhe sekretit në mbikëqyrjen e inteligjencës	54
3. Legjislacioni për mbrojtjen dhe qasjen në informata	58
4. Nevojat e parlamentit për informacion	61
5. Nevojat për informacion të organeve të specializuara për mbikëqyrjen e inteligjencës	64
6. Rekomandime	69
INSTRUMENTI 4: Kryerja e Mbikëqyrjes	75
Monica den Boer	
1. Hyrje	75
2. Arsyet për kryerjen e mbikëqyrjes së inteligjencës	76
3. Mandatet e mbikëqyrjes	77
4. Kompetencat mbikëqyrëse	79
5. Metodatat e mbikëqyrjes	80
6. Koha e mbikëqyrjes	81
7. Hetimet e mbikëqyrëse	82
8. Organizimi i mbikëqyrjes	83
9. Profesionalizmi dhe besueshmëria organeve mbikëqyrëse	85
10. Sjellja e organeve mbikëqyrëse	86
11. Raportimi	87
12. Gjetjet potenciale	89
13. Rekomandimet	91
INSTRUMENTI 5: Mbikëqyrja e Mbledhjes së Informatave	97
Lauren Hutton	
1. Hyrje	97
2. Burimet dhe metodatat e mbledhjes së informatave	98
3. Ndikimi i mbledhjes së informatave në të drejtat e njeriut	98
4. Korniza ligjore për mbledhjen e informatave	101
5. Miratimi i operacioneve për mbledhjen e informacionit	103
6. Mbikëqyrja e operacioneve për mbledhjen e informacionit	106
7. Përfundim	109
8. Rekomandime	109

INSTRUMENTI 6: Mbikëqyrja e Shfrytëzimit të të Dhënave Personale ..	115
Ian Leigh	
1. Hyrje	115
2. Rreziku i shfrytëzimit të të dhënave nga shërbimet e inteligjencës.....	116
3. Korniza ligjore për shfrytëzimin e të dhënave personale nga shërbimet e inteligjencës	117
4. Roli i organeve të mbikëqyrjes	129
5. Rekomandimet.....	132
INSTRUMENTI 7: Mbikëqyrja e Shkëmbimit të Informacionit	139
Kent Roach	
1. Hyrje	139
2. Shkëmbimi i informacionit.....	140
3. Mbikëqyrja e shkëmbimit të informacionit me agjenci të huaja	144
4. Mbikëqyrja e shkëmbimit të informacionit me agjencitë vendore	150
5. Rekomandime	153
INSTRUMENTI 8: Mbikëqyrja Financiare e Shërbimeve të Inteligjencës	161
Aidan Wills	
1. Hyrje	161
2. Rëndësia e mbikëqyrjes financiare të shërbimeve të inteligjencës.....	162
3. Buxhetet e inteligjencës	165
4. Kontrolltet e brendshme financiare dhe mekanizmat e auditimit.....	168
5. Mbikëqyrja parlamentare	171
6. Institucionet e larta të auditimit	177
7. Rekomandime.....	186
INSTRUMENTI 9: Shqyrtimi i Ankesave në Lidhje me Shërbimet e Inteligjencës	193
Craig Forcese	
1. Hyrje	193
2. Parashtrimi i ankesave	194
3. Vendet për parashtrimin e ankesave	197
4. Procedurat e trajtimit të ankesave dhe kontrolli i informacioni	203
5. Mjetet juridike.....	205
6. Rekomandimet.....	206
Lista e Kontribuesve	215

Lista e Tabelave dhe Kutive

INSTRUMENTI 1: Hyrje në Mbikëqyrjen e Inteligjencës	1
Tabela 1: Përmbledhja e pakos së mbikëqyrjes së inteligjencës.....	5
Tabela 2: Organet mbikëqyrës dhe përgjegjësitë e tyre kryesore	8
Kutia 1: Detyrimi i zyrtarëve të inteligjencës për t'i raportuar aktivitetet e paligjshme në Bosnje dhe Hercegovinë.....	10
Kutia 2: Inspektori i Përgjithshëm i Inteligjencës dhe Sigurisë në Australi.....	12
Kutia 3: Komisioni Parlamentar Norvegjez i Mbikëqyrjes së Inteligjencës (Komisioni EOS).....	16
Kutia 4: Përmbledhja e OKB-së me praktikatat më të mira për mbikëqyrjen e inteligjencës.....	20
INSTRUMENTI 2: Krijimi i Sistemeve Efektive për Mbikëqyrjen e Inteligjencës	25
Kutia 1: Kufizimet e mandatit të Komisionit Australian Parlamentar të Përbashkët për Inteligjencë dhe Siguri	34
Kutia 2: Mandati i Komisionit Kanadez të Shqyrtimit të Inteligjencës së Sigurisë	39
INSTRUMENTI 3: Transparenca, Sekretet, dhe Mbikëqyrja e Inteligjencës në Demokraci	51
Kutia 1: Shmangia e klasifikimit të papërshtatshëm të informacionit... ..	60
Kutia 2: Publikimi i buxheteve dhe raporteve financiare të inteligjencës	63

Kutia 3:	Mbrojtja e informacionit të ndjeshëm në auditimet financiare .	64
Kutia 4:	Dispozitat legislative për qasje në informata nga komisionet parlamentare të mbikëqyrjes.....	66
Kutia 5:	Trajtimi i informatave të ndjeshme në procedurat gjyqësore ...	68

INSTRUMENTI 4: Kryerja e Mbikëqyrjes..... 73

Kutia 1:	Hetimi parlamentar Holandez në masat e posaçme hetimore: një rast studimi në mbikëqyrjen tematike	83
Kutia 2:	Elementet e një plani të thjeshtë inspektimi.....	85
Kutia 3:	Detyrat shtesë për një plan inspektimi më të hollësishëm	85

INSTRUMENTI 5: Mbikëqyrja e Mbledhjes së Informatave 95

Kutia 1:	Kriteret për paraqitjen e kërkesës për miratim nga gjyqësori në Kanada.....	105
Kutia 2:	Mbikëqyrja parlamentare e mbledhjes së informacionit në Gjermani	107
Kutia 3:	Komisioni i Përhershëm Shqyrtues për Agjencitë e Inteligjencës i Belgjikës	108
Kutia 4:	Komisioni G10 i Gjermanisë.....	108

INSTRUMENTI 6: Mbikëqyrja e Shfrytëzimit të të Dhënave Personale.. 113

Kutia 1:	Testi i “cilësisë së ligjit” në praktikë.....	120
Tabela 1:	Parimet e Këshillit të Evropës për mbrojtjen e të dhënave	122
Kutia 2:	Kufijtë në përpunimin e të dhënave personale në disa vende të caktuara	123
Kutia 3:	Ndalimi i zbulimit të papërshtatshëm të të dhënave personale në Rumani	124
Kutia 4:	Detyrimi për të zbuluar informacionet lidhur me bazat e të dhënave sipas ligjit kanadez	124
Kutia 5:	E drejta për qasje në të dhënat personale të mbajtura nga shërbimet e inteligjencës sipas ligjit holandez.....	125
Kutia 6:	Qasja në të dhënat personale që mbahen nga shërbimet e inteligjencës: praktikat e mira të identifikuara nga raportuesi special i Kombeve të Bashkuara.....	127
Kutia 7:	Detyrimi për të njoftuar subjektet e të dhënave sipas ligji gjerman	127
Kutia 8:	Vlerësimet e rregullta të të dhënave që mbahen nga shërbimet e inteligjencës: praktikat e mira të identifikuara nga Raportuesi Special i Kombeve të Bashkuara.....	128

Kutia 9:	Detyrimi për të shqyrtuar, korigjuar dhe fshirë të dhënat personale sipas ligjit gjerman.....	129
Tabela 2:	Karakteristikat e trupave të pavarur mbikëqyrës të jashtëm...	130
Kutia 10:	Komisioni i Kontrollit të Shërbimeve të Inteligjencës Policore dhe Ushtarake të Danimarkës (Komisioni i Uambergut).....	131
Kutia 11:	Komisioni i Suedisë për Mbrojtjen e Sigurisë dhe Integ	132

INSTRUMENTI 7: Mbikëqyrja e Shkëmbimit të Informacionit 137

Kutia 1:	Hetimi <i>Ad hoc</i> kanadez mbi shkëmbimin e informacionit	143
Kutia 2:	Një hetim ad hoc britanik për shkëmbimin e informacionit....	144
Kutia 3:	Mbikëqyrja e shkëmbimit të huaj të informacionit nga Komiteti Shqyrtues Holandez mbi shërbimet e inteligjencës dhe të sigurisë	149
Kutia 4:	Shqyrtimi i shkëmbimit vendor të informacionit nëpërmjet hetimit të shërbimeve të inteligjencës të Australisë	153

INSTRUMENTI 8: Mbikëqyrja Financiare e Shërbimeve të Inteligjencës 159

Kutia 1:	Rasti Kyle Foggo.....	165
Kutia 2:	Ligji jugafrikan për zyrtarët e kontabilitetit.....	169
Kutia 3:	Raportimi financiar sipas ligjit të Zelandës së Re.....	170
Kutia 4:	Kontrolli dhe miratimi nga Kongresi i buxhetit të shërbimit amerikan të inteligjencës	173
Kutia 5:	Komisioni Konfidencial i Bundestagut gjerman	174
Kutia 6:	Roli i Komisionit Britanik për Inteligjencë dhe Siguri në shqyrtimin <i>ex post</i>	176
Kutia 7:	Auditimi i performancës në Kanada.....	179
Kutia 8:	Kompetencat e Auditorit të Përgjithshëm të Afrikës së Jugut..	181
Kutia 9:	Gjykata Federale Gjermane e Auditimit.....	185

INSTRUMENTI 9: Shqyrtimi i Ankesave në Lidhje me Shërbimet e Inteligjencës 191

Tabela 1:	Lista e praktikave më të mira për trajtimin e ankesave.....	209
-----------	---	-----

Parathënie nga DCAF

Sektori i inteligjencës paraqet një kufi të largët në proceset e demokratizimit dhe reformës së sektorit të sigurisë. Siç është demonstruar nga shumë demokraci të vjetra, qeverisja demokratike dhe sundimi i ligjit arrijnë tek sektori i inteligjencës shumë më vonë sesa vendosja e tyre në fushat tjera të shtetit. Në shumë demokraci të vjetra, lulëzimi i sistemeve të mbikëqyrjes së inteligjencës ka ndjekur një trajektore pak a shumë të zakonshme: disa aktivitete të shërbimeve inteligjente dhe të sigurisë kanë krijuar brenga në kuptimin e ndërhyrjes në proceset legjitime demokratike dhe ushtrimin të të drejtave dhe lirive themelore, duke provokuar kështu një etapë hetimesh dhe ballafaqimi të ideve, dhe për pasojë duke krijuar mekanizma të rinj të mbikëqyrjes.

Demokracitë në zhvillim nuk kanë nevojë të kenë këtë qasje reaguese. “Tranzicioni,, iu jep atyre një mundësi të pastër për të vënë themele solide ligjore e institucionale për mbikëqyrjen e shërbimeve inteligjente. Megjithatë, duhet të jemi të vëmendshëm se vendosja e këtyre themeleve është vetëm një hap i vogël në procesin e pasosur dhe sfidues të të siguruarit që shërbimet të jenë efektive jo vetëm në mbrojtjen e sigurisë kombëtare, sigurisë publike dhe të drejtave të njeriut, por edhe në respektim të sundimit të ligjit dhe praktikës demokratike. Përmbushja e këtyre synimeve në baza afatgjate kërkon interesim të vazhdueshëm, vigjilencë dhe përkushtim të aktorëve që janë të përfshirë në mbikëqyrje, por edhe përpjekje ngulmuese për të vlerësuar dhe përmirësuar sistemet e mbikëqyrjes. Kam besimin që kjo pako e instrumenteve mund të shërbejë si mjet i rëndësishëm në mbështetje të kësaj pune.

Parlamentarët mbajnë mbi supe përgjegjësi të mëdha edhe në kuptimin e ndërtimit të kornizës ligjore dhe institucionale për mbikëqyrjen, por edhe si mbikëqyrës kryesorë të jashtëm, më shumë se të tjerët, parlamentarët duhet të luftojnë për t’i nënshtruar interesat e tyre të partive politike ndaj qëllimit madhor të mbrojtjes së rendit demokratik dhe kushtetues. Megjithatë, parlamentarët nuk mund të ngarkohen me gjitha përgjegjësitë e mbikëqyrjes së jashtme – ata shpesh nuk kanë kohë, ekspertizë e as pavarësinë e duhur. Në kuptimin e kësaj, ata duhet të mbështeten tek organet e pavarura të mbikëqyrjes, si institucionet e larta të auditimit, institucionet e avokatit të popullit, si dhe organet eksperte të mbikëqyrjes, që të kryejnë role kyçe në fushat e tyre përkatëse të kompetencës.

Ndërkohë që ka pasur shumë botime që përqendrohen tek mbikëqyrja e inteligjencës, shumica e tyre fokusohen tek kornizat ligjore dhe institucionale për organet mbikëqyrëse. Kjo pako e instrumenteve bazohet në këtë qasje, duke i udhëhequr vendim-marrësit përmes shumë sfidave dhe enigmave që dalin në procesin e hartimit, ndryshimit dhe konsolidimit të një sistemi mbikëqyrjeje. Por, autorët kontribues shkojnë edhe përtej hartimit të

kornizave ligjore dhe institucionale, duke ofruar udhëzime të qarta praktike mbi atë se si mbikëqyrësit e jashtëm mund të përballen me sfidat e vëzhgimit të fushave specifike të punës së shërbimeve të inteligjencës e sigurisë. Shpresoj që kjo pako e instrumenteve të mund të shërbejë edhe si mjet për ngritjen e vetëdijes të shoqërisë civile dhe mediave për rëndësinë e këtyre aspekteve të ndryshme të mbikëqyrjes së inteligjencës, si dhe që këto grupe të mund të përdorin këto qasje për t'i kërkuar parlamentarëve dhe mbikëqyrësve tjerë të pavarur llogari për vëzhgimin e tyre (ose mungesën e vëzhgimit) mbi shërbimet inteligjente.

Kjo pako e instrumenteve ka mundësi të jetë më me interes për vendim-marrësit që janë të angazhuar në ndërtimin e sistemeve të mbikëqyrjes së inteligjencës, anëtarët dhe stafin e organeve mbikëqyrëse të themeluara rishtazi, si dhe organizatat e shoqërisë civile. Ndonëse shumica e këtyre personave mund të ndodhen në vende në tranzicion, nuk duhet të anashkalohet vlera e vështrimeve të autorëve mbi ata që janë të përfshirë – drejtpërdrejt apo indirekt – në mbikëqyrjen e inteligjencës në demokracitë e vjetra. Me të vërtetë besoj që kjo pako e instrumenteve ofron shembuj e argumente që do të provokojnë diskutime për zgjerimin apo fuqizimin e mundshëm të mbikëqyrjes në këto shtete.

Për më se dhjetë vite, vjet, DCAF ka mbështetur përpjekjet për përf forcimin e kapaciteteve të mbikëqyrjes së inteligjencës, jo vetëm në demokracitë në zhvillim, por edhe në sistemet më të konsoliduara demokratike. DCAF i sheh reformat e sistemeve të mbikëqyrjes së inteligjencës si pjesë përbërëse të proceseve të sektorit të sigurisë në mjedisin e tranzicionit. Ndërsa disa donatorë i dedikojnë një pjesë të konsiderueshme burimesh përf forcimit të kapaciteteteve operacionale të shërbimeve inteligjente të shteteve në tranzicion (për të krijuar partnerë efektivë operacionalë), është me rëndësi jetike që si donatori edhe shteti pranues të investojnë dhe mirëmbajnë sisteme të qëndrueshme dhe efektive të mbikëqyrjes. Unë shpresoj që kjo pako e instrumenteve të mund të kontribuojë në rregullimin e këtij ekuilibri mes efektshmërisë operacionale të shërbimeve të inteligjencës dhe qeverisjes, duke ngritur vetëdijen për domosdoshmërinë e mbikëqyrjes së inteligjencës në brendësi të komunitetit të RSS.

Ambasadori Theodor H. Winkler
Drejtor i DCAF

Parathënie

Si fëmijë, gjithmonë kam qënë i magjepsur nga kaleidoskopët, dhe vazhdoj të jem magjepsur edhe sot. Ajo çka mban në dorë është një gyp i vogël, ku në një anë është një kapak me xham të mjegullt, ndërsa në anën tjetër është një vrimë e vogël e rrumbullakët. Nëse e shkund me kujdes gypin, zakonisht dëgjohet një zhurmë e butë tingëlluese. Por, nuk keni fare ide se çfarë ka brenda.

Kur shikoni nëpërmjet vrimës së vogël nuk shihni asgjë, derisa të mbani gypin në atë mënyrë që drita bie mbi xhamin e mjegullt. Vetëm atëherë mund të shihni një mozaik kompleks. E pastaj kur rrotulloni gypin e shihni që ai mozaik vazhdon të ndryshojë – magjepsëse.

Në këtë kuptim, ky libër duket pak si kaleidoskop. Gjithsesi, bota e inteligjencës është një kuti e zezë që duhet trajtuar në një mënyrë të caktuar për të parë brenda saj. Për më tepër, këndvështrimi duket se ndryshon vazhdimisht.

Ajo që një vëzhgues më i vëmendshëm sheh gjithmonë është e vlefshme, por edhe interesante në rastin kur ai vëzhgues dëshiron të ndajë atë që sheh me të tjerët. Kjo gjë nuk është edhe aq e thjeshtë sa duket, sepse sekretet e gypit brenda të cilit bota e inteligjencës gjendet thjeshtë nuk mund të shfaqen aq lehtë.

Ky libër synon të ofrojë një strukturë për të ofruar mjetet që i mundësojnë organeve mbikëqyrëse të mbajnë gypin kundrejt dritës në mënyrën e duhur, si dhe vijimisht të raportojnë atë që e kanë parë, në një mënyrë të bazuar.

Kur përshkruajnë këto instrumente, autorët hedhin dritë mbi aspekte të ndryshme të mbikëqyrjes, duke i vendosur sistemet e ndryshme mbikëqyrëse afër njëri-tjetrit, duke krijuar kështu një imazh kaleidoskopi që i jep rëndësi faktit se ekziston më shumë se një lloj mbikëqyrjeje, dhe e cila na fton të shikojmë botën e mrekullueshme të punës së inteligjencës në mënyrë të vazhdueshme dheme këndvështrim të freskët dhe kritik.

Jo vetëm njerzit e interesuar që janë jashtë sistemit, por sigurisht edhe ata që janë brenda – organet e mbikëqyrjes dhe ata që i nënshtrohen mbikëqyrjes – do të përfitojnë nga studimi i këtij libri.

Bert van Delden

Kryetar i Komisionit për Mbikëqyrjen e Shërbimeve të Inteligjencës dhe Sigurisë të Hollandës

Mirënjohje

Redaktorët dëshirojnë të shprehin mirënjohjen e tyre për Ministrinë Holandeze të Punëve të Jashtme, mbështetja e madhe financiare e së cilës e ka bërë këtë pako instrumentesh të mundshme. Në veçanti, duam të falënderojmë anëtarët e Departamentit të Politikave të Sigurisë dhe Mbrojtjes, për mbështetjen e tyre të paçmueshme dhe bashkëpunimin e tyre përgjatë gjithë hartimit të kësaj pakoje të instrumenteve: Jacco Bos, Hein Knegt, Michael Stibbe, Frank van Beuningen dhe Joep Wijnands.

Duam gjithashtu të theksojmë edhe kontributin e Komisionit Holandez të Mbikëqyrjes së Shërbimeve të Inteligjencës dhe Sigurisë (CTIVD), e sidomos kryetarit të tij, Bert van Delden; ish-sekretarin, Nick Verhoeven; si dhe sekretarin aktual të Komisionit, Hilde Bos-Ollerman. CTIVD ka ofruar mbështetje thelbësore për iniciimin e këtij projekti dhe Komisioni ka ofruar me zemërgjerësi ekspertizën e tij gjatë gjithë punës për zhvillimin e pakos së instrumenteve. Redaktorët gjithashtu duan të shënojnë falënderimet e tyre për ish Ministrin holandez të Mbrojtjes dhe senatorin, Wim van Eekelen, përkrahja e të cilit për DCAF ka qenë e domosdoshme për suksesin e këtij projekti.

Për më tepër, redaktorët ndjehen borxhli ndaj Agincourt Press, personeli i të cilës është përgjegjës për redaktimin gramatikor dhe letrar të pjesës më të madhe të pakos. Personeli i Agincourt Press ka punuar palodhshëm për të siguruar vazhdimësinë e gjuhës dhe stilit, si dhe për të siguruar, deri në masën më të madhe të mundshme, që pakoja t'i përshtatet një publiku jo-ekspert. Duam gjithashtu të falënderojmë Alice Lake-Hammond për punën e saj të shkëlqyeshme në dizajn si dhe qasjen e saj tejet profesionale në faqosje dhe redaktim teknik të pakos së instrumenteve.

Së fundi, duam të falënderojmë ish-kolegun tonë, Gabriel Geisler Mesevage, që jo vetëm është bashkë-autor i instrumentit hyrës, por që ka ofruar një kontribut të konsiderueshëm në konceptualizimin dhe ndërtimin e pakos së instrumenteve.

Hans Born dhe Aidan Wills
Gjenevë, korrik 2012



INSTRUMENTI 1

Hyrje në Mbikëqyrjen e Inteligjencës

Hans Born dhe Gabriel Geisler Mesevage

1

Hyrje në Mbikëqyrjen e Inteligjencës

Hans Born dhe Gabriel Geisler Mesevage

1. HYRJE

Ky instrument e njuh lexuesin me fushën e mbikëqyrjes së inteligjencës, duke ofruar përgjigje koncize për pyetjet kush, çfarë, kur, si dhe pse. Gjithashtu e njuh lexuesin edhe me instrumentet e tjera mbi mbikëqyrjen e inteligjencës, të cilat në tërësinë e tyre ofrojnë përgjigje të elaboruara mbi këto dhe çështje të tjera.

Qëllimi i këtij projekti është mbledhja e ekspertëve më eminentë të fushës së mbikëqyrjes së inteligjencës dhe shpalosja e ekspertizës së tyre në mënyrë që do të jetë e kapshme për jo-ekspertët. Kjo pako instrumentesh në veçanti ka për qëllim të ndihmojë lexuesit që të shtojnë njohuritë e tyre mbi çështjet relevante për t'i shtjelluar ato më pas me përgjegjësitë përkatëse të mbikëqyrjes në një sërë këndvështrimesh krahasimore.

Ky instrument që përbën hyrjen në këtë pako instrumentesh fillon me një pasqyrë të procesit të mbikëqyrjes së inteligjencës, përfshirë edhe përshkrimin e institucioneve të përfshira dhe 'ciklit të mbikëqyrjes së inteligjencës'. Më pas sqaron rëndësinë e mbikëqyrjes së inteligjencës për mbrojtjen e të drejtave të njeriut si dhe shtimin e sigurisë së tyre. Ky instrument gjithashtu bën një përmbledhje të standardeve dhe praktikave aktuale në mbikëqyrjen e inteligjencës, duke u përqendruar në atë se çfarë ekspertët konsiderojnë të jenë praktika të mira. Ky instrument përmbillet me pjesën e rekomandimeve për fuqizimin e mbikëqyrjes së inteligjencës.

1.1 PSE PAKO INSTRUMENTESH PËR MBIKËQYRJEN E INTELIGJENCËS?

Kjo pako instrumentesh është krijuar për të ndihmuar demokracitë në zhvillim që të themelojnë – dhe demokracitë e zhvilluara që të përmirësojnë – mbikëqyrjen civile të shërbimeve të inteligjencës. Kjo pako ka katër qëllime kryesore:

1. dhënien e udhëzimeve relevante politike mbi krijimin dhe konsolidimin e sistemeve të reja të mbikëqyrjes si dhe shqyrtimin dhe përmirësimin e sistemeve ekzistuese
2. dhënien e udhëzimeve lidhur me mbikëqyrjen e fushave të caktuara të aktiviteteve të shërbimeve të inteligjencës, përfshirë mbledhjen e të dhënave, shfrytëzimin e të dhënave personale dhe shkëmbimin e informatave.
3. ndërgjegjësimin e anëtarëve të shoqërisë civile dhe të mediave mbi rëndësinë e mbikëqyrjes së shërbimeve të inteligjencës.
4. promovimin e të mësuarit ndër-shtetëror dhe transferimit të normave përmes identifikimit dhe analizimit të qasjeve, standardeve dhe praktikave të ndryshme të mbikëqyrjes së inteligjencës.

Kështu, në këtë udhëzues vihet theks i veçantë jo në analiza abstrakte akademike, por në paraqitjen e udhëzimeve praktike për ata të cilët mbikëqyrin dhe/ose bashkëveprojnë në mënyrë të rregullt me sistemet e mbikëqyrjes së inteligjencës. Pikërisht për këtë arsye ne kemi vendosur që të përdorim formatin e një pakoje instrumentesh, me fokus të veçantë në shembuj praktikë dhe rekomandime specifike që reflektojnë praktikat në tërë botën.

1.2 ÇËSHTJET E ADRESUARA NË KËTË PAKO INSTRUMENTESH

Nëntë instrumentet e këtij udhëzuesi përbëjnë prezantime me t:ë gjithë elementet e nevojshme për çështje të rëndësishme të mbikëqyrjes së inteligjencës (shih Tabelën 1). Secila është shkruar në mënyrë të tillë që të mund të kuptohet edhe pa iu referuar tjerave.

1.3 AUDIENCA SË CILËS I DREJTOHET

Kjo pako instrumentesh i drejtohet kryesisht atyre që janë të përfshirë në mënyrë të drejtpërdrejtë apo të tërthortë në mbikëqyrjen e inteligjencës. Personat të cilëve iu drejtohet përfshijnë anëtarë të degëve të ekzekutive, legjislative dhe gjyqësore; të qeverisë dhe stafit të tyre; zyrtarëve të inteligjencës; anëtarëve të shoqërisë civile; dhe anëtarëve të mediave.

Ne besojmë se përmbajtjet e kësaj pakoje instrumentesh janë në interes të publikut të gjerë. Mirëpo, ka disa njësi për të cilat ky udhëzues do të jetë posaçërisht i dobishëm. Për shembull, pasi që në udhëzues shqyrtohen për së afërmi rolet që luajnë organet parlamentare dhe organet e specializuara të mbikëqyrës, për anëtarët dhe punonjësit e këtyre institucioneve informacioni në këtë udhëzues do të jetë veçanërisht i përshtatshëm. Po kështu, gazetarët dhe anëtarët e shoqërisë civile, puna e të cilëve ngërthen analizimin e shërbimeve të inteligjencës, do të gjejnë shumë gjëra të dobishme në këtë pako, sikurse që do t'i gjejnë të dobishme edhe zyrtarët qeveritarë që aktualisht janë të angazhuar në themelimin apo reformimin e sistemeve për mbikëqyrjen e inteligjencës.

TABELA 1: PËRMBLEDHJA E PAKOS SË MBIKËQYRJES SË INTELIGJENCËS

Instrumenti	Titulli	Çështja kryesore që adreson
1	Hyrja në mbikëqyrjen e inteligjencës	<ul style="list-style-type: none"> Ç' është mbikëqyrja e inteligjencës? Pse është e rëndësishme mbikëqyrja e inteligjencës? Cilat janë përgjegjësitë e institucioneve të ndryshme të përfshira në mbikëqyrjen e inteligjencës?
2	Themelimi i Sistemeve Efektive të Mbikëqyrjes së Inteligjencës	<ul style="list-style-type: none"> Cilat janë përparësitë dhe disavantazhet e qasjeve të ndryshme institucionale lidhur me mbikëqyrjen e inteligjencës? Cilat janë pengesat në mbikëqyrjen efektive, dhe si mund të adresohen? Cilat janë konsideratat kryesore gjatë hartimit të kornizave ligjore dhe institucionale të mbikëqyrjes së inteligjencës?
3	Transparenca, Fshehtësia dhe Mbikëqyrja e Inteligjencës në Demokraci	<ul style="list-style-type: none"> Cila është baraspesha e përshtatshme ndërmjet fshehtësisë dhe transparencës për shërbimet inteligjente në një demokraci? Cilat janë praktikat e mira për sa i përket legjislacionit për mbrojtjen dhe qasjen në informata? Cilat janë nevojat e parlamentit, të organeve të specializuar mbikëqyrës dhe të publikut për informata të inteligjencës?
4	Kryerja e Mbikëqyrjes	<ul style="list-style-type: none"> Çfarë qasjesh dhe metodash shfrytëzohen nga organet mbikëqyrëse për të mbajtur nën llogaridhënie shërbimet e inteligjencës? Si mund të zbatojnë organet mbikëqyrëse hetime efektive në praktikat e shërbimeve të inteligjencës? Si mund të raportojnë organet mbikëqyrëse mbi hetimet e tyre?
5	Mbikëqyrja e Mbledhjes së Informatave	<ul style="list-style-type: none"> Pse është e rëndësishme mbikëqyrja e procesit të mbledhjes së informatave? Si mund organet mbikëqyrës të monitorojnë në mënyrë efektive procesin e mbledhjes së informatave? Cilat janë pengesat në mbikëqyrjen efektive të procesit të mbledhjes së informatave, dhe si mund të adresohen?
6	Mbikëqyrja e Shfrytëzimit të të Dhënave Personale	<ul style="list-style-type: none"> Përse është e rëndësishme mbikëqyrja e shfrytëzimit të të dhënave personale? Si mund të sigurojnë organet mbikëqyrëse që shërbimet e inteligjencës të shfrytëzojnë të dhënat personale vetëm në mënyrat që janë në pajtim me ligjin? Cilat janë pengesat në mbikëqyrjen efektive të shfrytëzimit të të dhënave personale, dhe si mund të adresohen?
7	Mbikëqyrja e Shkëmbimit të të Dhënave	<ul style="list-style-type: none"> Përse është e rëndësishme mbikëqyrja e shkëmbimit të informatave? Çfarë roli duhet të luajnë organet mbikëqyrëse lidhur me shkëmbimin e informatave? Cilat janë pengesat në mbikëqyrjen efektive të shkëmbimit vendor dhe ndërkombëtar të informatave, dhe si mund të adresohen?
8	Mbikëqyrja Financiare e Shërbimeve të Inteligjencës	<ul style="list-style-type: none"> Përse është e rëndësishme mbikëqyrja e financave të shërbimeve të inteligjencës? Çfarë nevojitet që shërbimet e inteligjencës të japin llogaridhënie financiare? Cilat janë rolet dhe përgjegjësitë e institucioneve të ndryshme të përfshira në mbikëqyrjen financiare të shërbimeve të inteligjencës?
9	Trajtimi i Ankesave lidhur me Shërbimet e Inteligjencës	<ul style="list-style-type: none"> Përse janë të rëndësishëm mekanizmat e trajtimit të ankesave? Çfarë lloj sistemesh ekzistojnë për trajtimin e ankesave? Si mund të përmirësohen sistemet për trajtimin e ankesave?

2. Ç' ËSHTË MBIKËQYRJA E INTELIGJENCËS?

Në këtë pjesë përshkruhet shtrirja dhe konteksti i mbikëqyrjes së inteligjencës dhe diskutohen institucionet e përfshira. Sidoqoftë, para se të vijohet, është me rëndësi të sqarohet se çfarë nënkuptohet me shprehjen *shërbim i inteligjencës*.¹ Për arsye se vende të ndryshme e organizojnë punën e shërbimeve të inteligjencës në mënyra të ndryshme, kjo pako merr një qasje funksionale në përkufizimin e shërbimit të inteligjencës. Më saktësisht, shërbimin e inteligjencës e përkufizon si një organizatë shtetërore që mbledh, analizon dhe zbërthen të dhënat lidhur me kërcënimet ndaj sigurisë kombëtare.

Përkufizimi i tillë mbulon një shumëllojshmëri të gjerë të organizatave – përfshirë inteligjencën ushtarake, inteligjencën policore dhe shërbimet e inteligjencës civile, si vendore ashtu edhe të huaja. Po ashtu përfshin edhe organizatat shpeshherë të anashkaluara që rëndom janë në kuadër të ministrive të financave dhe departamenteve të thesarit, siç janë agjencitë e ngarkuara me hetimin e financimit të terrorizmit apo parandalimin e pastrimit të parave. Siç thuhet në *Manualin e OECD DAC mbi Reformën e Sektorit të Sigurisë*, “shumë vende kanë një mori të organizatave të inteligjencës që kanë përgjegjësi specifike, të cilat ndonjëherë mbivendosen me njëra tjetrën. Këto përfshijnë inteligjencën e brendshme dhe të jashtme, inteligjencën taktike dhe strategjike, inteligjencën e krimit, agjencitë e mbledhjes së inteligjencës (për shembull, mbledhje të inteligjencës nga komunikimet, inteligjencës njerëzore dhe të inteligjencës së imazheve), inteligjencën civile dhe ushtarake, dhe institucionet për vlerësime strategjike”.² Marrë së bashku, këto agjenci përbëjnë “komunitetin e inteligjencës”.

Shërbimet e inteligjencës po ashtu mund të dallohen prej agjencive tjera qeveritare në bazë të kompetencave të veçanta që kanë për mbledhjen e informatave – siç janë kompetenca për të përgjuar komunikimet, kompetenca për të kryer vëzhgime të fshehta, kompetenca për të shfrytëzuar informatorët e fshehtë, dhe kompetenca për të hyrë vjedhurazi në vendbanime. Në disa shtete (siç janë Danimarka, Malajzia, Rusia dhe Suedia), shërbimet e inteligjencës gëzojnë edhe kompetenca policore prandaj ndonjëherë edhe quhen si “shërbime policore të sigurisë” apo “degë të veçanta”. Në shtete tjera, puna e shërbimeve policore është tërësisht e ndarë nga puna e shërbimeve të inteligjencës: këto të fundit nuk kanë asnjë kompetencë policore (p.sh. për të arrestuar, mbajtur dhe marrë në pyetje të dyshuarit).

Ndonëse përkufizimi që ne kemi përdorur i kufizon shërbimet e inteligjencës vetëm në organizata shtetërore, ka disa vende në të cilat qeveritë përdorin kontraktues privatë për të kryer punë të inteligjencës.³ Për shkak se mbikëqyrja e kontraktorëve privatë dallon dukshëm nga ajo e shërbimeve publike, kjo çështje nuk diskutohet në këtë udhëzues.

2.1 SHTRIRJA E MBIKËQYRJES SË INTELIGJENCËS

Mbikëqyrja është një shprehje gjithëpërfshirëse që ngërthen shqyrtimin e kujdesshëm *ex ante*, monitorimin e vazhdueshëm dhe shqyrtimin *ex post*, si dhe vlerësimin dhe hetimin. Ajo kryhet nga menaxherë brenda shërbimeve të inteligjencës, nga zyrtarët e ekzekutivit, nga anëtarët e gjyqësorit dhe anëtarët e parlamentit, nga institucionet e ombudspersonit, ose ndryshe Avokatit të Popullit, nga institucionet e auditimit, nga organet e specializuar mbikëqyrës, nga gazetarët dhe nga anëtarët e shoqërisë civile.

Mbikëqyrja duhet të dallohet nga *kontrolli* pasi që kjo e fundit (sikurse menaxhimi)

nënkupton kompetencën për të drejtuar politikat dhe aktivitetet e organizatës. Prandaj, kontrolli zakonisht ndërlidhet me degën e ekzekutivit të qeverisë dhe në veçanti me drejtuesit e lartë të shërbimeve të inteligjencës. Një shembull i kontrollit, për dallim nga mbikëqyrja, do të ishte nxjerrja e një urdhri ekzekutiv me të cilin kërkohet nga shërbimi i inteligjencës që të miratojë ndonjë prioritet të ri, siç është antiterrorizmi. Sidoqoftë, lexuesit duhet të jenë të vetëdijsëm se jo të gjitha qeveritë bëjnë dallim të qartë ndërmjet mbikëqyrjes dhe kontrollit. Për këtë arsye, disa institucione të përshkruara në këtë udhëzues si organe mbikëqyrëse mund të kenë po ashtu edhe një numër përgjegjësish të kontrollit.

Qëllimi kryesor i mbikëqyrjes është që të mbahen shërbimet e inteligjencës të përgjegjshme për politikat dhe veprimet e tyre sa i përket ligjshmërisë, drejtësisë, efektivitetit dhe efikasitetit.⁴ Procesi me të cilin një organ mbikëqyrës mban të përgjegjshëm një shërbim të inteligjencës zakonisht ka tri faza të dallueshme:

1. Organi mbikëqyrës mbledh informacione mbi shërbimin e inteligjencës.
2. Bazuar në këtë informacion fillestar, organimbikëqyrës përfshihet në dialog me shërbimin e inteligjencës.
3. Organi Organimbikëqyrës nxjerr gjetjet dhe rekomandimet

Prandaj, për të funksionuar në mënyrë efektive, organi mbikëqyrës duhet të posedojë zotësinë për qasje në informata relevante, marrjen në pyetje të zyrtarëve të inteligjencës, dhe nxjerrjen e gjetjeve dhe rekomandimeve në bazë të asaj se çfarë mëson. Pa këto tri kompetenca, nuk mund të ketë llogaridhënie të vërtetë dhe mbikëqyrja e inteligjencës ka gjasa që të dështojë.

Mbikëqyrja mund të ngërthejë në vete jo vetëm drejtësinë dhe ligjshmërinë e aktiviteteve të shërbimit, por edhe efektivitetin dhe efikasitetin e shërbimit. Në këtë kontekst, *drejtësia* përdoret në kuptim të asaj nëse veprimet e shërbimit të inteligjencës janë moralisht të justifikueshme, ndërsa *ligjshmëria* referohet nëse veprimet e tilla janë në pajtim me ligjin në fuqi. Efektiviteti mat shkallën në të cilën një shërbim realizon qëllimet e tij, ndërsa efikasiteti mat se sa në mënyrë ekonomike po ndiqen këto qëllime nga shërbimi. Në disa shtete, organet për mbikëqyrjen e inteligjencës përqendrohen ekskluzivisht vetëm tek ligjshmëria (për shembull, Komisioni Holandez për Mbikëqyrjen e Shërbimeve të Inteligjencës dhe Sigurisë); në shtete tjera, ligji përcakton që organet mbikëqyrës të përqendrohen ekskluzivisht në efektivitetin dhe efikasitetin e shërbimeve (për shembull, Komisioni për Siguri të Inteligjencës në Mbretërinë e Bashkuar).

2.2 PËRGJEGJËSITË INSTITUCIONALE

Për mbikëqyrjen efektive të inteligjencës nevojitet jo vetëm koordinimi i aktiviteteve të disa organeve të shtetit, por gjithashtu edhe shqyrtimi aktiv i sjelljes së qeverisë nga ana e anëtarëve të shoqërisë civile dhe të medias. Ndonëse të gjithë këta trupa luajnë rol të rëndësishëm, ky udhëzues përqendrohet kryesisht në organet mbikëqyrëse parlamentare dhe organet mbikëqyrëse të specializuara, sepse këto organe nuk i japin llogari as shërbimeve të inteligjencës e as ekzekutivit, që do të thotë se këto organe janë mirë pozicionuar për të garantuar në mënyrë të pavarur llogaridhënien demokratike dhe respektin për sundim të ligjit dhe të drejtat e njeriut.

Tabela 2 paraqet një përmbledhje të përgjegjësive që në përgjithësi kanë organet publike dhe private në procesin e mbikëqyrjes. Sidoqoftë, lexuesit duhet të vënë re se këto

përgjegjësi administrohen ndryshe në vende të ndryshme dhe sistemi i mbikëqyrjes i një shteti të caktuar mund të mos adresojë të gjitha përgjegjësitë që identifikohen në tabelë.

TABELA 2: ORGANET MBIKËQYRËS DHE PËRGJEGJËSITË E TYRE KRYESORE

Organet mbikëqyrëse	Përgjegjësitë kryesore
Drejtuesit e lartë të shërbimeve të inteligjencës	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zbatimi dhe monitorimi i respektimit të kontrolleve të brendshme ▪ Ndërtimi i një kulture institucionale që promovon respektin për sundim të ligjit dhe të drejtat e njeriut Shqyrtimi i kërkesave për përdorimin e mjeteve të veçanta dhe paraqitja e kërkesës tek organet e jashtëm për marrjen e lejes së nevojshme ▪ Sigurimi i bashkëpunimit me organet e brendshëm dhe të jashtëm mbikëqyrës ▪ Zbatimi i rregullave për ndalimin e urdhrave të paligjshëm dhe dhënia e mbështetjes për zyrtarë që refuzojnë të zbatojnë urdhrat e tillë ▪ Zbatimi dhe monitorimi i procedurave për mbrojtjen e ‘atyre që ngrenë zërin’
Ekzekutivi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Emërimi i menaxhmentit të lartë të shërbimit të inteligjencës ▪ Përcaktimi i politikave dhe prioriteteve të shërbimit të inteligjencës dhe nxjerrja e udhëzimeve ▪ Raportimi në parlament mbi aktivitetet e shërbimeve të inteligjencës ▪ Garantimi që shërbimet e inteligjencës të bashkëpunojnë me organet e tjerë të mbikëqyrjes së inteligjencës ▪ Hartimi i buxheteve të shërbimit të inteligjencës dhe shqyrtimi i shpenzimeve të shërbimit ▪ Miratimi i bashkëpunimit të shërbimit të inteligjencës me shërbime dhe agjenci tjera, si vendore ashtu edhe të huaja ▪ Miratimi i kërkesave për përdorimin e mjeteve të veçanta ▪ Miratimi i operacioneve të ndjeshme të inteligjencës
Organet mbikëqyrëse parlamentare dhe organet mbikëqyrëse të specializuara	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Miratimi dhe ndryshimi i kornizës gjithëpërfshirëse ligjore për shërbimet e inteligjencës dhe mbikëqyrjen e tyre ▪ Vlerësimi i drejtësisë, ligjshmërisë, efektivitetit dhe efikasitetit të aktiviteteve të shërbimit të inteligjencës ▪ Miratimi dhe shqyrtimi i buxheteve të shërbimeve të inteligjencës
JGjyqësori	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autorizon <i>ex ante</i> dhe/ose shqyrton <i>ex post</i> përdorimin e mjeteve të veçanta nga shërbimet e inteligjencës ▪ Gjykon rastet penale, civile, kushtetuese dhe administrative që kanë të bëjnë me aktivitetet e shërbimeve të inteligjencës ▪ Shërben si anëtare e organeve të specializuara të mbikëqyrës dhe në hetimet e pavarura ad hoc (në cilësi personale)
Institucionet e ombudspersonit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Shqyrtojnë ankesat kundër shërbimeve të inteligjencës ▪ Iniciojnë hetime tematike të aktivitetit të shërbimit të inteligjencës
Institucionet supreme të auditimit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zbulojnë problemet me ligjshmërinë, efikasitetin dhe efektivitetin në menaxhimin financiar, si dhe japin rekomandime mbi mënyrat e përmirësimit të menaxhimit financiar ▪ Sigurojnë parlamentin mbi saktësinë dhe rregullsinë e llogarive qeveritare, duke ndihmuar kështu që ekzekutivi të veprojë në pajtim me vullnetin e parlamentit ▪ Sigurojnë publikun që paratë e tyre janë duke u shpenzuar në mënyrë të ligjshme, të përshtatshme, efikase dhe efektive.
Shoqëria civile dhe mediat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Heton politikat dhe aktivitetet e shërbimeve të inteligjencës dhe organeve për mbikëqyrjen e inteligjencës ▪ Vë në pah sjelljet e papërshtatshme, të paligjshme, joefektive apo joefikase nga ana e shërbimeve të inteligjencës ▪ Mban publikun e informuar mbi politikat dhe aktivitetet e shërbimeve të inteligjencës dhe mbikëqyrjen e tyre ▪ Inkurajon debat publik mbi politikat dhe aktivitetet e shërbimeve të inteligjencës dhe mbi punën e organeve të mbikëqyrjes së inteligjencës

2.2.1 Menaxhmenti i lartë i shërbimeve të inteligjencës

Mbikëqyrja efektive e inteligjencës fillon me kontrolle të brendshme efektive. Zyrtarët e degës së ekzekutivit, komisionet parlamentare dhe organet eksperte do të kenë vështirësi në përmbushjen e përgjegjësive të tyre mbikëqyrëse nëse menaxhmenti i lartë i një shërbimi të inteligjencës është i shkujdesur dhe apo jo-bashkëpunues. Në anën tjetër, nëse menaxhmenti i lartë është i angazhuar dhe bashkëpunues, kontrollet e brendshme të shërbimit dhe sistemet e menaxhimit mund të ofrojnë garanci të rëndësishme kundër abuzimit të pushtetit dhe shkeljes së të drejtave të njeriut.

Zbatimi dhe monitorimi i respektimit të kontrolleve të brendshme

Menaxhmenti i lartë e ka përgjegjësinë e drejtpërdrejtë për zhvillimin dhe mirëmbajtjen e respektimit të kontrolleve të brendshme – të cilat Komisioni i Venecias i ka përkufizuar si “struktura vendimmarrëse të krijuara për të siguruar që masat dhe politikat të janë të autorizuar si duhet.”⁵ Thënë ndryshe, kontrollet e brendshme i mbajnë zyrtarët e inteligjencës përgjegjës për sjelljen e tyre brenda mandatit ligjor të shërbimit të tyre, prioritetet e vendosura për shërbimin, dhe politikat dhe rregulloret e vendosura nga menaxhmenti i lartë. Kontrollet e brendshme gjithashtu përfshijnë procedura për buxhetim dhe mbajtje të të dhënave buxhetore në mënyrën e duhur.

Forcimi i një kulture institucionale që promovon respektim të sundimit të ligjit dhe të drejtave të njeriut

Nevoja që shërbimet e inteligjencës të ushqejnë kultura institucionale që e respektojnë sundimin e ligjit dhe të drejtat e njeriut është e njohur botërisht.⁶ Prandaj ligjet dhe rregulloret që promovojnë ato kultura janë të rëndësishme, por ato nuk janë të mjaftueshme. Menaxhmenti i lartë i shërbimit gjithashtu duhet të zhvillojë programe të hartuara për të rrënjësuar tek punonjësit e tyre një kuptim të kushtetutshmërisë, ligjshmërisë, llogaridhënies dhe integritetit.

Shqyrtimi i kërkesave për përdorimin e mjeteve të veçanta dhe aplikimi tek organet e jashtme për lejen e nevojshme

Në shumicën e shteteve, përdorimi i mjeteve të veçanta nga shërbimi i inteligjencës i nënshtrohet miratimit përfundimtar nga ministra dhe/apo gjyqësori për shkak të ndikimit që ato mjete kanë mbi të drejtat e njeriut. Mirëpo, menaxhmenti i lartë i shërbimit luan rol kritik në vendosjen se cilat kërkesa e meritojnë që t’i kalohen këtyre organeve të jashtme. Menaxhmenti duhet të marrë vendime të tilla duke e balancuar ndërhyrjen e operacionit kundrejt natyrës së kërcënimit. Rreziqet më të mëdha për të drejtat e njeriut kërkojnë nivel më të lartë të autorizimit të brendshëm.

Sigurimi i bashkëpunimit me organet mbikëqyrëse të brendshme dhe të jashtme;

Menaxhmenti i lartë i shërbimit është përgjegjës për funksionimin efektiv të të gjitha organeve të brendshme të mbikëqyrjes. Kjo përgjegjësi përfshinë garantimin që punonjësit e shërbimit të bashkëpunojnë në mënyrë të plotë si me organet e brendshme ashtu edhe ato të jashtme të mbikëqyrjes. Për më tepër, menaxhmenti i lartë duhet t’i mbrojë organet mbikëqyrëse (në veçanti ato të brendshme) nga presioni administrativ në mënyrë që ato të mund të funksionojnë në mënyrë efektive si mekanizma për zgjidhjen e ankesave.

Zbatimi i rregullave që i ndalojnë urdhrat e paligjshëm dhe zyrtarët mbështetës të cilët refuzojnë t'i binden atyre urdhrave

Menaxhmenti i lartë duhet t'i marrë të gjitha veprimet e nevojshme për t'u siguruar që të mos jepen urdhra të paligjshëm; dhe që nëse ato jepen, të mos zbatohen. Kjo mund të përkrahet përmes ligjeve për mbrojtjen e denoncuesve që i lejojnë personelit të shërbimit të inteligjencës që të bëjnë të ditura informata të cilat zbulojnë keq-bërje tek organet e caktuara të brendshme apo të jashtme. Në disa shtete, janë krijuar procedura ligjore për raportimin e aktiviteteve të dyshimta të inteligjencës tek drejtori i shërbimit të inteligjencës apo ndonjë zyrtar tjetër relevant. Në Bosnje dhe Hercegovinë, aktivitetet e dyshimta i raportohen inspektorit të përgjithshëm të shërbimit (shih Kutinë 1). Në shtetet tjera, raportimi i bëhet ministrit përgjegjës.⁷ Përveç kësaj, ligjet e vendit të ndonjë shteti (si Bullgaria⁸) i mbajnë punonjësit e shërbimit të inteligjencës përgjegjës personalisht për veprime të paligjshme dhe për shkelje të detyrës zyrtare.

Kutia 1: Detyrimi i zyrtarëve të inteligjencës për t'i raportuar aktivitet e paligjshme në Bosnje dhe Hercegovinë

“Nëse një punonjës beson që ai/ajo e ka pranuar një urdhër të paligjshëm, ai/ajo ia bënë me dije lëshuesit të urdhrat preokupimet e tij/saj për sa i përket paligjshmërisë. Në rastet kur lëshuesi i urdhrat e përsërit urdhrin, punonjësi kërkon konfirmim me shkrim të atij urdhri. Nëse punonjësi vazhdon që të ketë rezerva, ai/ajo ia dërgon urdhrin eprorit të menjëhershëm të lëshuesit të urdhrat dhe e raporton çështjen tek inspektorit të përgjithshëm. Punonjësi mund të refuzojë realizimin e tij.”⁹

2.2.2 Ekzekutivi

Parimi i llogaridhënies ministrore¹⁰ parasheh që secili ministër të jep llogari tek shefi i shtetit, kabineti qeverisës dhe parlamenti për ushtrimin e pushtetit dhe funksioneve të tij.¹¹ Sipas këtij parimi, ekzekutivi, i cili përcakton politikat për shërbimet e inteligjencës, është politikisht përgjegjës për sjelljen e tyre.

Zakonisht, shërbimet e inteligjencës i raportojnë ministrit të qeverisë i cili është përgjegjës për të siguruar që shërbimi funksionon në mënyrë të duhur, ligjore, efektive dhe efikase. Në Gjermani, për shembull, shërbimet e jashtme, të brendshme dhe ato ushtarake të inteligjencës i raportojnë shefit të Kancelarisë Federale, ministrit të punëve të brendshme, dhe ministrit të mbrojtjes.¹²

Niveli i kontrollit të ushtruar nga ekzekutivi dallon nga shteti në shtet. Komplexiteti i punës së inteligjencës mund t'ia vështirësojë ekzekutivit monitorimin dhe kontrollin e sjelljes së shërbimit. Me të vërtetë, “monopoli i njohurisë së specializuar që posedohet nga agjencia”, sipas vështrimit të Komisionit të Venecias, “në praktikë vetvetiu do ti japë agjencisë një nivel të konsiderueshëm autonomie nga kontrolli qeveritar.”¹³

Ndonëse zyrtarët e ekzekutivit kanë interes të fortë në shmangien e dështimeve të inteligjencës, ata nuk kanë interes po aq të fortë në zbulimin e dështimeve kur ato ndodhin. Zbulimi publik i gabimeve të shërbimit apo keqbërjeve mund të shkaktojë turpërim politik dhe mund të ketë efekt negativ në karrierat e ministrave të përfshirë. Për këtë arsye, disa ekspertë nuk i besojnë aftësisë së ekzekutivit për të kryer mbikëqyrje të duhur të shërbimeve të inteligjencës dhe mbështeten në mbikëqyrjendhe kritikën e vendimmarrjes

së ekzekutivit nga parlamenti, gjyqësori dhe shoqëria civile.

Përkundër këtij shqetësimi, ekzekutivi megjithatë paraqet një hallkë të rëndësishme në zinxhirin e llogaridhënies. Përgjegjësitë e përmendura në tabelën 2 e bëjnë të qartë që, përveç përgjegjësive politike, ekzekutivi ka edhe përgjegjësi operative për sa i përket shërbimeve të inteligjencës, veçanërisht në zbatimin e politikave. Për këtë arsye, është e rëndësishme që informatat lidhur me vendimet e vështira apo të ndjeshme operative të mos mbahen t:ë fshehta nga anëtarët e ekzekutivit. Përkundrazi, ekzekutivi duhet të informohet gjithmonë.

2.2.3 Organet parlamentare dhe eksperte të mbikëqyrjes

Ashtu siç është thelbësore që të vendoset dhe mirëmbahet mbikëqyrja efektive e aktiviteteve të shërbimeve të inteligjencës dhe sigurisë nga ana e krahut ekzekutiv të qeverisë, është po ashtu thelbësore që të ekzistojë mbikëqyrja e pavarur, edhe parlamentare edhe joparlamentare. Fshehtësia e punës së inteligjencës, mungesa e ekspozimit të saj ndaj hulumtimit dhe komenteve të gjyqësorit, kërcënimi ndaj të drejtave të njeriut për shkak të përdorimit të tepërt të përgjimit, si dhe të dhënat për keqpërdorimeve në të kaluarën, të gjitha theksojnë nevojën për mbikëqyrje efektive të shërbimeve të inteligjencës nga organet e pavarura të qeverisjes së radhës.¹⁴

Në përgjithësi, komisionet parlamentare mbikëqyrëse dhe organet eksperte sigurojnë mbikëqyrjen më efektive të jashtme. Të parët mund të ndahen lehtësisht në dy kategori: komisione të përgjithshme me mandate të gjera (si komisionet e mbrojtjes dhe të punëve të jashtme) si dhe komisionet e specializuara fokusi i vetëm i të cilave është komuniteti i inteligjencës. Edhe pse komisionet e përgjithshme (sidomos në fushat e buxhetit dhe financave) mund të kenë përgjegjësi të caktuara të mbikëqyrjes në lidhje me shërbimet e inteligjencës, pjesa më e madhe e mbikëqyrjes së inteligjencës zakonisht bëhet nga komisionet e specializuara, për shkak të përvojës dhe ekspertizës më të madhe të anëtarëve të tyre, si dhe sepse kjo qasje kufizon rrethin e njohurive dhe informatave tek anëtarët e komisionit, e jo tek gjithë deputetët e parlamentit.

Organet eksperte të mbikëqyrjes së inteligjencës (quhen edhe “institucione të specializuara mbikëqyrëse” apo “organe të specializuara joparlamentare të mbikëqyrjes”) themelohen dhe funksionojnë në mënyrë të pavarur nga ekzekutivi, parlamenti dhe shërbimet e inteligjencës të cilat kanë për mandat t’i mbikëqyrin. Organet eksperte të mbikëqyrjes ngjashëm përfitojnë nga ekspertiza e anëtarëve të tyre si dhe përpikëria e fokusit të tyre. Në shumicën e shteteve, organet e tilla kanë ekspertë të inteligjencës që mund të jenë ish-gjyqtarë apo gjyqtarë ekzistues, prokurorë, si dhe shefa të shërbimeve policore.¹⁵ Në fakt, anëtarët e organeve eksperte të mbikëqyrjes shpesh kanë përvojë dhe ekspertizë më të madhe sesa anëtarët e komisioneve të specializuara parlamentare. Për më tepër, anëtarët e organeve eksperte zakonisht kanë lirinë t’i përkushtohen plotësisht mbikëqyrjes së inteligjencës, ndërsa deputetët bëjnë pjesë në disa komisione, dhe kështu kanë përgjegjësi të shumta. Një përparësi tjetër e organeve eksperte të mbikëqyrjes është se anëtarët e tyre nuk janë as politikanë profesionistë e as të përfshirë drejtpërdrejt në aktivitetet e përditshme politike, pra sjellja e tyre priret të jetë shumë më pak e politizuar sesa ajo e deputetëve. Megjithatë, mbikëqyrja eksperte gjithmonë duhet parë si plotësim, e jo si zëvendësim për mbikëqyrjen parlamentare, sepse parimet e qeverisjes demokratike kërkojnë vëzhgim të drejtpërdrejtë nga parlamenti mbi gjitha operacionet qeveritare.

Disa shtete (si Australia, shih Kutinë 2) kanë përforcuar mbikëqyrjen e inteligjencës duke themeluar një inspektor të pavarur të përgjithshëm. Emri, mandati, kompetencat dhe funksionet e kësaj zyre dallojnë në masë të madhe nga shteti në shtet (shih Farson – Instrumenti 2), por misionet themelore të saj zakonisht përfshijnë të siguruarit që shërbimet e inteligjencës të jenë në përputhje me kushtetutën, ligjin, si dhe politikat operative që caktohen nga ekzekutivi. Funksionet tjera të zakonshme janë:

- edukimi i personelit të shërbimeve të inteligjencës për të drejtat dhe përgjegjësitë e tyre
- kryerja e auditimeve dhe inspektimeve të brendshme – sidomos me qëllim të zbulimit dhe parandalimit të humbjes, mashtrimit dhe keqpërdorimit të burimeve
- sigurimi i ruajtjes së politikave dhe procedurave efektive të sigurisë
- pranimi dhe hetimi i ankesave që parashtrohen nga personeli i shërbimit
- sigurimi i nxjerrjes së informatave për të cilat publiku ka të drejtë të ketë qasje sipas legjislacionit të të drejtës për informim
- sigurimi që mbajtja e dosjeve nga shërbimi është në përputhje me legjislacionin dhe politikat përkatëse¹⁶

Kutia 2: Inspektori i Përgjithshëm i Inteligjencës dhe Sigurisë në Australi

Inspektori i Përgjithshëm Australian (IG) i Inteligjencës dhe Sigurisë ofron garanci të pavarur për kryeministrin, ministrat dhe parlamentin që shërbimet inteligjente të vendit dhe agjencitë tjera të sigurisë veprojnë ligjërisht dhe me drejtësi. IG ofron garanci të tillë duke hetuar shërbimet inteligjente dhe agjencitë e sigurisë dhe duke raportuar mbi aktivitetet e tyre. Mandati i IG-së përfshin më tej përgjegjësinë e monitorimit nëse shërbimet e inteligjencës dhe agjencitë e sigurisë veprojnë në mënyrë të efektshme si dhe nëse respektojnë të drejtat e njeriut.

Në përmbushje të këtij mandati, Inspektori fuqizohet sipas ligjit australian që të bëjë hetime me kërkesë të ministrit përgjegjës apo me vetë-iniciativë. Përveç kësaj, Inspektori ka kompetenca të pranojë dhe hetojë ankesat që bëhen nga njerëzit që preken nga aktiviteti i shërbimit të inteligjencës. Këto hetime mund të përfshijnë inspektimin e mjediseve të shërbimit të inteligjencës (si vendet e mbajtjes); marrjen e dëshmisë nën betim; si dhe qasjen në dokumente. Në përfundim të secilit hetim, IG i dorëzon një raport ministrit përgjegjës, përmbledhja e të cilit zakonisht përfshihet në raportin vjetor të IG para parlamentit australian. Drejtori i shërbimit në fjalë dhe ministri përgjegjës ligjërisht obligohen të raportojnë tek IG mbi implementimin e rekomandimeve të dhëna në raportin e IG.¹⁷

Mandatet e komisioneve parlamentare të mbikëqyrjes dhe organeve eksperte të mbikëqyrjes dallojnë nga shteti në shtet. Disa shtete (si Shtetet e Bashkuara me komisionet e veta të mbikëqyrjes së inteligjencës në Kongres) kanë miratuar mandate që mbulojnë gjithë spektrin; e drejtësisë, ligjshmërisë, efektshmërisë dhe efikasitetit; vendet tjera (si Holanda dhe Suedia) kufizojnë mandatet e organeve të tilla vetëm tek ligjshmëria.

Për përmbushjen e këtyre mandateve, komisionet parlamentare të mbikëqyrjes dhe organet eksperte të mbikëqyrjes shpesh marrin përsipër kompetenca të gjera, të cilat mund të përfshijnë secilën apo të gjitha pikat si në vijim:

- kompetencën për qasje në informata të klasifikuara

- kompetencën për të pranuar dhe shqyrtuar raportet vjetore dhe të tjera të prodhuara nga shërbimet e inteligjencës
- kompetencën e thirrjes së zyrtarëve të ekzekutivit dhe inteligjencës që të dëshmojnë nën betim
- kompetencën për të ftuar ekspertë të jashtëm dhe anëtarë tjerë të publikut për të dëshmuar nën betim
- kompetencën për t'u takuar periodikisht me ministrat përgjegjës dhe/ose drejtorët e shërbimeve
- kompetencën për të ndërmarrë inspektime të rregullta dhe ad-hoc si dhe për kryerjen e vizitave në mjediset e shërbimit të inteligjencës

2.2.4 Gjqësori

Pasi që shërbimet e inteligjencës nuk janë përmbi ligjin, ato janë në juridiksionin e gjykatave. Edhe pse roli i gjykatave në lidhje me punën e inteligjencës meriton më shumë vëmendje të hollësishme sesa që mund të ofrohet në këtë dokument, komentet e shkurtra në vijim mund të jenë të dobishme.

Edhe pse gjyqësori ka përgjegjësi që të sigurojë sundimin e ligjit dhe respektimin e të drejtave të njeriut, gjyqëtarët tradicionalisht janë drejtuar kah ekzekutivi për çështjet e sigurisë kombëtare për dy arsye. Së pari, kushtetuta dhe ligji përkatës shpesh i vënë çështjet e sigurisë kombëtare brenda fushëveprimit ekskluziv të ekzekutivit. Së dyti, shumë gjyqtarë i perceptojnë gjykatat si vende jo të duhura për zbulimin e informatave konfidenciale.¹⁸ Megjithatë, disa sisteme gjyqësore kanë rol aktiv në mbikëqyrjen e inteligjencës. Në Shtetet e Bashkuara, për shembull, zgjerimi i të drejtave të duhura në proces të të paditurve penalë ka çuar në situatën ku gjyqtarët hulumtojnë sjelljet e qeverisë në hollësi të madhe, ndërsa Kongresi përditë e më shumë ka miratuar legjislacion mbi shërbimet e inteligjencës që ka kontribuar në rritjen e rolit të gjyqësorit. Në disa vende, sidomos ku ekzekutivi ka pasur pretendime të tepërta dhe mbizotëruese në emër të sigurisë kombëtare, gjyqtarët janë bërë më aktivë në ruajtjen e të drejtave kushtetuese dhe të drejtave të njeriut.²⁰

Mbikëqyrja gjyqësore e shërbimeve të inteligjencës bëhet në katër mënyra kryesore, tri prej të cilave shkojnë përtej mbikëqyrjes, në fushën e kontrollit. Së pari, ligji përkatës shpesh obligon shërbimet e inteligjencës që duan të përdorin masa të veçanta hetuese (si përgjimi i komunikimit) që të kërkojnë autorizim *ex ante* nga një gjykatës ose t'i nënshtrohen shqyrtimit gjyqësor *ex post*. Kërkesat e tilla janë të rëndësishme, sepse përbëjnë një kontroll të pavarur të ligjshmërisë së aktiviteteve penetruese të shërbimit. Së dyti, gjyqtarët mund të thirren të kryesojnë gjykimet penale në lidhje me punën e inteligjencës – veprat përkatëse dhe për të gjykuar pretendimet – kushtetuese, civile apo administrative – që kanë të bëjnë me rastet e inteligjencës. Së treti, në disa shtete (si Franca), gjyqtarët hetimorë që specializohen në çështje të sigurisë mund të marrin kontroll mbikëqyrës mbi hetimet e shërbimeve inteligjente. Së katërti, gjyqtarët mundën kohë pas kohe të bëhen anëtarë të organeve mbikëqyrëse ose t'iu kërkohet të kryesojnë komisione ad-hoc të hetimeve.

Tri rolet e para kualifikohen si mënyra kontrolli, sepse iu japin gjyqtarëve fuqinë që të drejtojnë aktivitetet e shërbimit të inteligjencës në fjalë. Roli i katërt, si krahasim, është më i kufizuar, zakonisht me kufizimin e kompetencës për nxjerrjen e rekomandimeve detyruese.

2.2.5 institucioni i Ombudspersonit

Ndërveprimi më i zakonshëm mes institucioneve të Ombudspersonit dhe komunitetit të inteligjencës është trajtimi i ankesave që bëhen ndaj shërbimeve të inteligjencës nga personat e thjeshtë. Në Holandë për shembull, secili mund të parashtrijë ankesë tek ombudsmani shtetëror për çështje që kanë të bëjnë me "veprimet apo veprimet e aluduara ndaj ministrave përkatës, shefave të e shërbimeve [të inteligjencës] koordinatorëve dhe personave që punojnë për shërbimet dhe koordinatorët".²¹ Fillimisht, ankuesi duhet të informojë ministrin përgjegjës, i cili pastaj kërkon këshillën e Komisionit Shqyrtues të Shërbimeve të Inteligjencës dhe Sigurisë (CTIVD). Vijimisht, ombudsmani holandez heton ankesën dhe nxjerr "vendimin për ankesën me shkrim për parashtruesin e ankesës, si dhe deri në masën që interesat e sigurisë apo interesa tjerë jetikë të shtetit nuk kërkojnë ndryshe, jep arsyet e tij."²²

Institucionet e Ombudspersonit priren të kenë edhe cilësinë e pavarësisë dhe fuqitë ligjore të domosdoshme për t'iu qasur informatave të nevojshme për hetimin e tyre. Fatkeqësisht, ata gjithashtu priren të kenë personel që është tejet i vogël për të mbuluar efektivisht gjitha fushat e tyre të gjera të juridiksionit, të cilat shpesh mbulojnë jo vetëm komunitetin e inteligjencës, por edhe forcat e armatosura dhe nganjëherë edhe gjithë qeverinë. Rrjedhimisht, Ombudspersonat shpesh vuajnë nga pamundësia për të përkushtuar ekspertizë dhe resurse të mjaftueshme ndaj mbikëqyrjes së inteligjencës.

2.2.6 Institucionet e Larta të Auditimit

Si institucionet e Ombudspersonit, institucionet e larta të auditimit (ILA) ofrojnë kontrolle të pavarura të jashtme të sjelljes së shërbimeve të inteligjencës. Më në veçanti, ato monitorojnë aspektet financiare të punës së inteligjencës, duke vlerësuar nëse mbajtja e shpenzimeve është e drejtë dhe e saktë, nëse kontrollet e brendshme të shpenzimeve funksionojnë mirë, si dhe nëse shpenzimet e shërbimeve janë në përputhje me rregulloret përkatëse (shih Instrumentin 8—Wills). Përtej këtyre përgjegjësive, ILA-të bëjnë vlerësime të vlerës së përfituar nga shpenzimet, në mënyrë që ligjvënësit dhe anëtarët e ekzekutivit të mund të marrin vendime të informuara mbi atë se si më së miri të strukturohen buxhetet dhe prioritetet e shërbimeve të inteligjencës.

2.2.7 Shoqëria civile dhe mediat

Edhe pse mund të thuhet se është koncept amorf, *shoqëria civile* përgjithësisht presupozohet se përfshin organizatat autonome që ekzistojnë në hapësirën publike mes institucioneve të shtetit dhe jetës private të individëve dhe komuniteteve. Një përkufizim i tillë përfshin, për shembull, botën akademike, organizatat joqeveritare (OJQ), grupet avokuese, si dhe urdhrat fetare. Një përparësi e madhe e organizatave të shoqërisë civile në kryerjen e mbikëqyrjes së inteligjencës është që kapaciteti i tyre për analizim dhe kritikim të politikave qeveritare është i pakufizuar.

Ashtu si organizatat e shoqërisë civile, mediat e shfrytëzojnë ekspertizën e pavarur (pra joqeveritare) për të ofruar reagime konstante ndaj veprimeve të shërbimeve të inteligjencës. Sidomos gazetarët hulumtues luajnë rol thelbësor në zbulimin e sjelljeve të pahijshme, të paligjshme, joefektive, dhe/ose joefikase të shërbimeve të inteligjencës. Pasi zbulohen, këto raste të dështimit apo kundërvajtjeve shpesh bëhen temë e hetimeve formale që udhëhiqen nga komisionet parlamentare apo organet tjera të pavarura të mbikëqyrjes, si organet eksperte të mbikëqyrjes, institucionet e ombudspersonit, apo

institucionet e larta të auditimit (ILA). Pa raportet mediatike që tërheqin vëmendjen drejt këtyre çështjeve, ato mund të mbesin të pahulumtuara.

Qofshin zbulime të kundërvajtjeve apo thjesht raportime mbi politikat e ekzekutivit, raportet e mediave gjithashtu priren të vënë çështje të caktuara në axhendën e qeverisë, duke i bërë ato tema të debatit publik. Për shembull, seria Top Secret America e Uashington Postit ka publikuar rritjen e befasishme të komunitetit të inteligjencës në dekadën pas sulmeve të 11 shtatorit 2001, duke ndezur kështu një debat të fortë publik mbi efektshmërinë e kostos së një investimi të tillë.²³ Megjithatë, duhet theksuar që gazetaria tejet e politizuar apo anuese mund të jetë e dëmshme për mbikëqyrjen e inteligjencës.

2.3 CIKLI I MBIKËQYRJES SË INTELIGJENCËS

Mbikëqyrja mund të bëhet në disa periudha të ndryshme kohore. Mund të bëhet në fillim të një operacioni që është propozuar por nuk është kryer (mbikëqyrje *ex ante*), mund të bëhet kur operacioni është në kryerje e sipër (mbikëqyrje e vazhdueshme), ose mund të bëhet pasi operacioni të jetë përfunduar (mbikëqyrje *ex post*).

2.3.1 Mbikëqyrja *Ex ante*

Aktivitetet më të zakonshme të mbikëqyrjes *ex ante* janë: krijimi i kornizave gjithëpërfshirëse ligjore për shërbimet e inteligjencës dhe organet që i mbikëqyrin ato; krijimi dhe miratimi i buxheteve për shërbimet e inteligjencës; si dhe autorizimi i operacioneve të inteligjencës që tejkalojnë një prag të caktuar të ndjeshmërisë.

Për të qenë efektive, kornizat ligjore duhet të përcaktojnë qartë mandatin e shërbimit apo organit të mbikëqyrjes dhe kompetencat me të cilat është ngarkuar shërbimi apo organi. Edhe pse mund të mos jetë mbikëqyrje në kuptimin tradicional, ky aktivitet legjislativ është pikë fillestare (dhe sine qua non) për cilindo sistem të dobishëm të mbikëqyrjes. Pa mandate e kompetenca të qartësuara mirë, shërbimet e inteligjencës dhe organet e mbikëqyrjes nuk mund të funksionojnë siç duhet. (krijimi i kornizave ligjore diskutohet gjerësisht në Instrumentin 2 - Farson).

Agjencitë qeveritare nuk mund të funksionojnë pa fonde. Kështu, parlamenti, i cili në demokraci kontrollon përdorimin e fondeve publike, duhet të miratojë buxhete vjetore për gjitha agjencitë qeveritare, duke përfshirë shërbimet e inteligjencës. Buxhetet e propozuara zakonisht dorëzohen tek komisioni përkatës parlamentar nga ministri përgjegjës që vepron në konsultim me menaxhmentin e lartë të shërbimeve; thesari; si dhe në disa raste, tek institucioni i lartë i auditimit (procesi buxhetor diskutohet më hollësisht tek Instrumenti 8—Wills.) Anëtarët e komisionit parlamentar pastaj vlerësojnë buxhetin e propozuar në kuadrin e politikës aktuale të ekzekutivit për inteligjencën. Nuk është befasia që parlamentarët shpesh përdorin procesin e buxhetit si mundësi për të kritikuar politikën e ekzekutivit dhe prioritetet që ekzekutivi ka vendosur për shërbimet e inteligjencës.

Aktivitetet e inteligjencës që kërkojnë autorizim paraprak zakonisht përfshijnë përdorimin e metodave të veçanta që shkelin të drejtat individuale, si përgjimi elektronik i komunikimeve personale. Më së shpeshti, kjo formë e mbikëqyrjes *ex ante* bëhet nga një gjykatës, por në disa situata mund të bëhet edhe nga ndonjë organ mbikëqyrës jogjyqësor apo kuazi-gjyqësor si Komisioni G10 i Bundestagut gjerman (titulluar sipas nenit 10 të Kodit Bazë Gjerman, që ka të bëjë me privatësinë postale dhe të telekomunikacionit). (Shih Hutton—Instrumenti 5).

2.3.2 Mbikëqyrja e vazhdueshme

Mbikëqyrja e vazhdueshme mund të përfshijë hetimet, inspektimet në terren, dëgjimet periodike, si dhe raportimin e rregullt mbi aktivitetet e shërbimeve të inteligjencës dhe vetë organeve të mbikëqyrjes. Përveç këtyre, gjyqtarët periodikisht shqyrtojnë operacionet e vazhdueshme të grumbullimit të informatave, si përgjimet, për të përcaktuar nëse vazhdimi i operacionit është i arsyeshëm.

Më 2011, Komisioni Holandez i Shqyrtimit për Inteligjencë dhe Siguri (CTIVD) raportoi që aktivitetet e tij të mbikëqyrjes së vazhdueshme përfshinin shqyrtimet e rregullta të përgjimeve të shërbimit, monitorimeve të sigurisë së shërbimit, si dhe përpunimin e aplikimeve të kërkesave për qasje në dosjet e shërbimit. Përveç këtyre, Komisioni Shqyrtues hetonte nëse shërbimet kishin përmbushur obligimin e tyre ligjor për informimin e individëve që i janë nënshtruar përdorimit të masave të veçanta hetimore.²⁴ Një organ tjetër i mbikëqyrjes së inteligjencës me mandat specifik të kryerjes së mbikëqyrjes së vazhdueshme është Komisioni Parlamentar Norvegjez i Mbikëqyrjes së Inteligjencës (Shih Kutinë 3).

Kutia 3: Komisioni Parlamentar Norvegjez i Mbikëqyrjes së Inteligjencës (Komisioni EOS)

Aktivitetet e Komisionit Parlamentar Norvegjez të Mbikëqyrjes së Inteligjencës (Komisioni EOS) janë të përcaktuara me Aktin për Monitorimin e inteligjencës, vëzhgimit dhe sigurisë, të 3 shkurtit 1995. Ky ligj e përcakton Komisionin EOS si “thjesht monitorues.”²⁵ Vijimisht, “Komisioni nuk mund të udhëzojë organet e monitoruara apo të përdoret nga këto të fundit për konsultime.”²⁶

Neni 3 i ligjit parashikon që Komisioni EOS “rregullisht monitoron praktikën e shërbimeve të inteligjencës, vëzhgimit dhe sigurisë në administratën publike dhe ushtarake”. Neni 4 i lejon komisionit, në ushtrim të mandatit të tij, që të hyjë në mjedise, si dhe neni 5 i lejon komisionit të urdhërojë paraqitjen e dëshmitarëve në dëgjimet e tij.

Për më tepër, neni 8 obligon komisionin që të nxjerrë një raport të paklasifikuar në reagim të secilës ankesë që merr, si dhe të nxjerrë raporte vjetore për Stortingun (parlamenti norvegjez) që përshkruajnë aktivitetet e tij. Përveç këtyre, komisioni mund të nxjerrë raporte periodike mbi tema të caktuara nëse “zbulohen faktorë që duhen njoftuar menjëherë para Stortingut.”²⁷ Kjo kompetencë i lejon Komisionit EOS të bëjë mbikëqyrje të rëndësishme e të vazhdueshme të aktiviteteve të shërbimeve inteligjente norvegjeze.

2.3.3 Mbikëqyrja *Ex post*

Format më të zakonshme të mbikëqyrjes *ex post* janë shqyrtimet tematike, shqyrtimet e rasteve, shqyrtimet e shpenzimeve (shih Instrumentin 8—Wills), dhe shqyrtimet vjetore. Megjithatë, në disa raste, kur zbulohet një kundërvajtje e pretenduar e tillë, mbikëqyrja *ex post* mund të marrë formën e një hetimi ad-hoc. Hetimet e tilla normalisht inician për të hulumtuar dhe për të nxjerrë rekomandime në lidhje me raste të veçanta.

Për shembull, më 2004, qeveria kanadeze inicioi një hulumtim special të rolit të luajtur nga Policia Mbretërore Kanadeze (RCMP) në rastin e Maher Arar, shtetas kanadez, dorëzimi i të cilit nga Shtetet e Bashkuara në Siri çoi në torturimin e tij (shih Roach—Instrumenti 7). Hulumtimi pati dy aspekte: shqyrtimin faktik dhe shqyrtimin e politikës. Qëllimi i

shqyrtimit faktik ishte që të «hetohet dhe raportohet për veprimet e zyrtarëve kanadezë në lidhje me atë që i kishte ndodhur Maher Ararit.”²⁸ Qëllimi i shqyrtimit të politikës ishte që të “bëhen rekomandime për një mekanizëm të pavarur e të afërt shqyrtues, në lidhje me aktivitetet e RCMP-në sigurinë kombëtare.”²⁹ Strukturimi i hetimeve *ex post* në këtë mënyrë të përbërë nga dy pjesë është i dobishëm, sepse edhe përcakton të vërtetën e asaj që ka kaluar, si dhe ofron mundësi për formulimin e politikave më të mira si rezultat.

Një fushë tjetër e rëndësishme e mbikëqyrjes *ex post* është trajtimi i ankesave (shih Instrumentin 9—Forcese),³⁰ e cila mund të menaxhohet në një mori formatesh institucionale. Shpesh, ankesat trajtohen nga gjyqësori, por edhe mund të trajtohen jashtë gjykatës, si nga institucionet e ombudspersonit (p.sh. në Serbi), komisionet parlamentare (Hungari), apo nga organet eksperte të mbikëqyrjes (Norvegji).

2.4 VLERËSIMI I MBIKËQYRJES SË INTELIGJENCËS

Organet e mbikëqyrjes së inteligjencës vlerësojnë performancën e shërbimeve të inteligjencës, por kush vlerëson performancën e sistemeve të mbikëqyrjes, dhe si vlerësohet ajo performancë? Mbikëqyrësit e inteligjencës dhe akademikët së voni kanë filluar të trajtojnë këto pyetje, sepse mes faktorëve tjerë, në shumë shtete, sistemet e mbikëqyrjes së inteligjencës nuk kanë ekzistuar deri më 1990.

Disa vende i kanë nënshtruar sistemet e tyre të mbikëqyrjes së inteligjencës vlerësimin të jashtëm. Në Kanada, një komision i veçantë i Dhomës së Përfaqësuesve e bënte këtë si pjesë e shqyrtimit pesëvjeçar të Aktit Kanadez për Shërbimet e Inteligjencë-Sigurisë;³¹ derisa në Holandë, me kërkesë të CTIVD-së, një ekspert i pavarur bëri një shqyrtim të ngjashëm të Aktit të Shërbimeve të Inteligjencës dhe Sigurisë.³² Përveç këtyre, disa vende kanë vlerësuar sistemet e tyre të mbikëqyrjes si pjesë e hulumtimeve parlamentare apo të pavarura të pretendimeve për dështime apo kundërvajtje të shërbimeve të inteligjencës. Shembuj të këtyre janë Komisioni 9/11 në Shtetet e Bashkuara, ose hulumtimi Arar në Kanada.

Parimet vijuese mund të udhëzojnë hulumtimet e ardhme të kësaj teme të rëndësishme, ndërlikueshmëria e të cilave është përtej fushëveprimit të kësaj pakoje të instrumentave:

- Ligji përkatës duhet të parashikojë shqyrtime periodike të sistemit të mbikëqyrjes së inteligjencës për të parë nëse është i përshtatshëm për qëllimin e tij.
- Këto shqyrtime periodike duhet të përfshijnë gjithë sistemin e mbikëqyrjes – duke përfshirë menaxhmentin e lartë të shërbimit të inteligjencës, ekzekutivin, parlamentin, gjyqësorin, organet e pavarura të mbikëqyrjes, shoqërinë civile dhe mediat.
- Shqyrtimet e tilla duhet të përcaktojnë nëse mandatet e organeve të mbikëqyrjes së inteligjencës, kur vlerësohen kolektivisht, mbulojnë aspektet më të rëndësishme të aktivitetit të shërbimit të inteligjencës. Veçanërisht, ato duhet të përcaktojnë nëse mandatet mbulojnë edhe ligjshmërinë edhe efektshmërinë e sjelljes së shërbimit.
- Vlerësimet e organeve të caktuara të mbikëqyrjes duhen fokusuar tek kapaciteti i organit mbikëqyrës për të kërkuar llogari nga shërbimet që mbikëqyr. Me fjalë tjera, a janë kompetencat dhe burimet e organit mbikëqyrës të mjaftueshme për ekzekutimin e mandatit? Veçanërisht, a është organi mjaftueshëm i pavarur nga ekzekutivi dhe shërbimet e inteligjencës, a ka qasjen e mjaftueshme në informata të klasifikuara, a posedon kompetencat e nevojshme hetuese, si dhe a ka personel të mjaftueshëm ekspertësh?

3. PSE ËSHTË E RËNDËSISHME MBIKËQYRJA E INTELIGJENCËS?

Tri arsyt kryesore për të cilat shtetet krijojnë sisteme të mbikëqyrjes së inteligjencës janë avancimi i qeverisjes demokratike të shërbimeve të inteligjencës (përfshirë llogaridhënien e tyre para elektoratit), të zbatojnë ligjin, si dhe të sigurojnë efektshmërinë dhe efikasitetin e aktivitetit të shërbimit.

3.1 QEVERISJA DEMOKRATIKE DHE LLOGARIDHËNIA

Një prej parimeve themelore të qeverisjes demokratike është llogaridhënia e institucioneve shtetërore para zgjedhësve. Për më tepër, pasi shërbimet e inteligjencës shfrytëzojnë fondet publike, publiku ka të drejtë të dijë nëse ato fonde përdoren në mënyrën e duhur, ligjore, efektive dhe efikase.

Duke marrë parasysh natyrën konfidenciale të pjesës më të madhe të punës së inteligjencës, shërbimet e inteligjencës nuk mund të jenë plotësisht transparente; kështu, shoqëria duhet të krijojë një mekanizëm alternativ (përveç vëzhgimit publik) për të monitoruar sjelljet e shërbimeve inteligjente në emër të zgjedhësve. Mekanizmat më të zakonshëm janë komisionet parlamentare dhe organet eksperte të mbikëqyrjes të krijuar nga parlamenti në përmbushje të obligimit të tij për të siguruar ekzistencën e kontrolleve dhe baraspeshave për të kontrolluar gjitha agjencitë qeveritare.

Kontrollet dhe baraspeshat e tilla duhet të sigurojnë sidomos që shërbimet e inteligjencës të veprojnë në mbrojtje të sigurisë kombëtare dhe jo sigurinë e qeverisë në pushtet. Në fakt, shërbimet e inteligjencës asnjëherë nuk duhet të veprojnë si vegël e një partie politike, por vetëm si shërbyes të publikut.

Qeverisja demokratike gjithashtu mund të përforcojë besimin publik për punën e shërbimeve inteligjente, nëse publiku i përgjithshëm e di që shërbimet mbikëqyren në mënyrën e duhur nga përfaqësuesit e tij në parlament dhe nga organet tjera të mbikëqyrjes së inteligjencës.

3.2 PËRKRAHJA A SUNDIMIT TË LIGJIT

Shërbimet e inteligjencës, si secila agjenci tjetër qeveritare, janë të obliguara të respektojnë dhe të zbatojnë sundimin e ligjit. As ekzistenca e një kërcënimi ndaj sigurisë kombëtare nuk është arsye e mjaftueshme për shërbimin e inteligjencës për të thyer ligjin. Veprimtaria e paligjshme e shërbimit të inteligjencës jo vetëm që shkel sundimin e ligjit që shërbimi është i obliguar të mbrojë, por edhe shkatërron imazhin vendor dhe ndërkombëtar të atij shërbimi dhe qeverisë së tij. Në veçanti, shfrytëzimi i mjeteve të veçanta nga shërbimet e inteligjencës duhet monitoruar së afërmi, për shkak të potencialit që ekziston për shkelje të të drejtave të njeriut.

Në ato vende ku shërbimet e inteligjencës historikisht janë identifikuar me shkelje ligjore dhe shkelje të të drejtave të njeriut, mbikëqyrja nga afër është veçanërisht e rëndësishme, jo vetëm për të shmangur përsëritjen e atyre kundërvajtjeve, por edhe për ndërtimin e besimit publik dhe besimit në shërbime dhe qeveri.

3.3 EFEKTSHMËRIA DHE EFIKASITETI

Pasi që shërbimet e inteligjencës luajnë një rol jetik në mbrojtjen e sigurisë kombëtare dhe pasi burimet e tyre janë të kufizuara, është me rëndësi që këto burime të përdoren në mënyrë efektive e efikase, e jo të humben apo shpenzohen pa arsye. Kështu, një sistem i mirë i mbikëqyrjes së inteligjencës do të duhej të monitoronte nëse shërbimet e inteligjencës në fakt shfrytëzojnë burimet e tyre në një mënyrë që të arrijë prioritetet e caktuara për ta nga ekzekutivi, dhe që marrin vlerën më të mirë për paratë e tatimpaguesve të shpenzuara.

Zakonisht, efikasiteti i shërbimit shqyrtohet edhe nga parlamenti gjatë dëgjimeve buxhetore, edhe nga institucioni i lartë i auditimit gjatë shqyrtimeve të rregullta të shpenzimeve nga ana e tij. Natyra e fshehtë e punës së inteligjencës e bën më të lehtë për shërbimet e inteligjencës (në krahasim me agjencitë tjera qeveritare) që të fshehë rastet e mashtrimit dhe humbjes; kështu, organet mbikëqyrëse duhet të vëzhgojnë përdorimin e fondeve publike shumë më thellësisht (shih Instrumentin 8—Wills).

4. PRAKTIKAT E MIRA

Çdo shtet duhet të sigurojë që shërbimet e tij të inteligjencës të veprojnë në një mënyrë që është në përputhje me obligimet e veta të së drejtës ndërkombëtare, duke përfshirë ato që përcaktohen me Kartën e OKB-së dhe Konventën Ndërkombëtare për të Drejta Civile dhe Politike. Në varësi të mandatit të shërbimit, marrëveshjet ndërkombëtare në lidhje me ushtrimin e kompetencave policore gjithashtu mund të jenë e aplikueshme.

Një mënyrë për menaxhimin e këtyre obligimeve është të ndiqen *praktikat e mira*. Në këtë pako, praktikat e mira nënkuptojnë dispozitat shtetërore dhe ndërkombëtare, si dhe strukturat shtetërore institucionale, procedurat si dhe modelet që promovojnë mbikëqyrje efektive të inteligjencës.

Pasi që nuk ka ndonjë model të përkryer për mbikëqyrje inteligjence, nuk mund të thuhet me zë të lartë se një standard apo një praktikë e caktuar është më e mira. Në vend të saj, mund të gjenden një sërë modelesh e qasjesh të mira në shtetet e gjithë botës. Përkthimi i praktikave të mira nga një shtet në tjetrin mund të jetë i vështirë, për shkak të dallimeve në sistemin ligjor, politik dhe kulturor; e edhe aty ku është e mundur, procesi zakonisht kërkon përshtatjen me praktikat ekzistuese për të gjetur zbatim sa më të mirë. Megjithatë, është e mundur të identifikohen standarde e praktika të zakonshme që kontribuojnë në mbikëqyrjen efektive të inteligjencës.

Më 2010, DCAF përgatiti për Raportuesin Special të OKB-së për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore në luftim të terrorizmit një katalog të praktikave të mira për mbikëqyrjen e inteligjencës, në bazë të një analize krahasimtare të kushtetutave, ligjeve, dekreteve, rezolutave parlamentare, hetimeve të pavarura, si dhe vendimeve të gjykatave në më shumë se 50 shtete. Rezultatet e këtij hulumtimi janë përmbledhur në Kutinë 4.

Kutia 4: Përmbledhja e OKB-së me praktikat më të mira për mbikëqyrjen e inteligjencës

Më 2010, në bazë të hulumtimit të DCAF-së, Raportuesi Special i OKB-së për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore në luftim të terrorizmit prezantoi një përmbledhje të praktikave të mira mbi shërbimet e inteligjencës dhe mbikëqyrjen e tyre.³³ Ndërsa përmbledhja përmban tridhjetë e pesë praktika të mira në lidhje me bazën ligjore, mbikëqyrjen dhe llogaridhënien, respektimin e të drejtave të njeriut, si dhe funksionet e inteligjencës, lista e mëposhtme i referohet vetëm praktikave të mira në mbikëqyrjen e inteligjencës.

Praktika 6. Shërbimet e inteligjencës mbikëqyren nga një kombinim institucionesh mbikëqyrëse të brendshme, ekzekutive, parlamentare, gjyqësore dhe të specializuara, mandatet dhe kompetencat e të cilëve bazohen në ligje që janë në dispozicion të publikut. Një sistem efektiv i mbikëqyrjes së inteligjencës përfshin së paku një institucion civil që është i pavarur edhe nga shërbimet e inteligjencës edhe nga ekzekutivi. Fushëveprimi i kombinuar i institucioneve të mbikëqyrjes mbulon gjitha aspektet e punës së shërbimeve inteligjente, duke përfshirë respektimin e ligjit prej tyre; efektshmërinë dhe efikasitetin e veprimtarisë së tyre; financat e tyre; si dhe praktikat e tyre administrative.

Praktika 7. Institucionet mbikëqyrëse kanë kompetencën, burimet dhe ekspertizën për të filluar dhe kryer hetimet e veta, si dhe qasje të plotë e të papenguar në informata, zyrtarë dhe mekanizma të nevojshme për ushtrimin e mandatit të tyre. Institucionet e mbikëqyrjes gëzojnë bashkëpunim të plotë me shërbimet e inteligjencës dhe autoritetet e zbatimit të ligjit në dëgjimin e dëshmitarëve, si dhe marrjen e dokumentacionit dhe evidencat e tyre.

Praktika 8. Institucionet e mbikëqyrjes marrin gjitha masat e domosdoshme për mbrojtjen e informatave të klasifikuara dhe të dhënave personale në të cilat kanë qasje gjatë punës së tyre. Përcaktohen edhe dënimet për shkeljen e këtyre detyrimeve nga anëtarët e institucioneve të mbikëqyrjes.

5. REKOMANDIME

- Sistemet efektive të mbikëqyrjes shfrytëzojnë edhe organet e brendshme edhe ato të jashtme – përfshirë menaxhmentin e lartë të shërbimit, ekzekutivin, gjyqësorin, komisionet parlamentare, organet eksperte, institucionet e ombudspersonit, institucionet e larta të auditimit, shoqërinë civile, si dhe mediat.
- Marrë së bashku, mandatet e organeve që përbëjnë një sistem mbikëqyrës të inteligjencës duhet të mbulojnë drejtësinë, ligjshmërinë, efektshmërinë, si dhe efikasitetin e gjithë komunitetit të inteligjencës.
- Së paku një organ në sistemin e mbikëqyrjes duhet të jetë civil, i pavarur si dhe jashtë shërbimeve e inteligjente e ekzekutivit.
- Duhet përcaktuar se çfarë përbën një shërbim inteligjent në mënyrë ekzakte dhe funksionale. Pra, një organizatë shtetërore detyra primare e të cilës është grumbullimi, analizimi dhe shpërndarja e informatave të sigurisë kombëtare është shërbim i inteligjencës.

- Monitorimi i veprimtarisë së shërbimit duhet të përfshijë gjithë ciklin e mbikëqyrjes së inteligjencës, që përbëhet nga mbikëqyrja *ex ante*, e vazhdueshme dhe *ex post*.
- Efektshmëria e sistemit mbikëqyrës të inteligjencës duhet vlerësuar rregullisht nga organet e pavarura.
- Organet e mbikëqyrjes duhet të komunikojnë rregullisht me homologët e tyre jashtë vendit për të identifikuar dhe ndarë praktikatat më të mira

Fundnotat

1. Kjo pako përdor termin *shërbim inteligjence*, e jo agjenci apo organ inteligjence, për të theksuar që këto organizata kryejnë një shërbim publik.
2. Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik, *OECD Manuali DAC për Reformën e Sistemit të Sigurisë: Mbështetja e Sigurisë dhe Drejtësisë (DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice - Paris: OECD, 2007)*, fq.140..
3. Për informata në lidhje me kontraktorët privatë, shih Tim Shorrock, *Spiunë për huazim: Bota sekrete e kontraktimit të inteligjencës (Spies for Hire: The Secret World of Intelligence Outsourcing – New York: Simon & Schuster, 2008)*.
4. Për një diskutim më të plotë mbi atë se çfarë do të thotë të kërkohet llogari nga një agjenci publike, shih Mark Bovens, "Llogaridhënia publike (Public Accountability)," tek *The Oxford Handbook of Public Management*, eds. Ewan Ferlie, Laurence E. Lynne Jr, and Christopher Pollitt (Oxford: Oxford University Press, 2005).
5. Këshilli i Evropës, Komisioni Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), *Raport mbi mbikëqyrjen demokratike të shërbimeve të sigurisë*, CDL-AD(2007)016 (2007), Paragraph 73..
6. Për shembull, shih Ronnie Kasrils, "Të spiunosh apo të mos spiunosh? Inteligenca dhe demokracia në Afrikë Jugore (To spy or not to spy? Intelligence and democracy in South Africa,)," ed. Lauren Hutton (Pretoria: Institute for Security Studies, 2009), p.fq.9—20.
7. Për shembull, shih Shtetet e Bashkura, Departamenti i Mbrojtjes, "Asistenti i Sekretarit të Mbrojtjes për Mbikëqyrje të Inteligjencës ("Assistant to the Secretary of Defense for Intelligence Oversight (ATSD(IO)),)" Directive No. 5148.11, 21 May 2004.
8. Bullgari, Ligji për Agjencinë Shtetërore për Siguri Kombëtare, Seanca e 40-të e Kuvendit Kombëtar, neni 88.
9. Bosnjë e Hercegovinë, Ligji për Agjencinë e Inteligjencës dhe Sigurisë, 22 mars 2004, neni 42.
10. Afrikë e Jugut, Komisioni Ministror Shqyrtues për Inteligjencë, *Inteligjenca në demokraci kushtetuese: Raporti final për Ministrin e Shërbimeve të Inteligjencës, Shkëlqesinë e tij Z. Ronnie Kasrils, MP* (10 September 2008), fq.77.
11. Në Holandë, përgjegjësia ministrore është përcaktuar me kushtetutë qysh prej vitit 1848; shih A. D. Belinfante, *Beginselen van Nederlands Staatsrecht* [Parimet e së drejtës kushtetuese holandeze] (Alphen aan de Rijn: Samson Publishers, 1981), fq.64—66.
12. Christian Heyer, "Mbikëqyrja Parlamentare e Inteligjencës: Qasja gjermane (Parliamentary Oversight of Intelligence: The German Approach)," tek *Intelligence and Human Rights in the Era of Global Terrorism*, ed. Steve Tsang (Ēestport, CT: Praeger Security International, 2007), fq.69.
13. Këshilli i Evropës, Komisioni Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venecias), *Raport mbi mbikëqyrjen demokratike të shërbimeve të sigurisë* CDL-AD(2007)016 (2007), Paragrafi 78.
14. Komisioni hetimor për disa veprime të Policisë Kanadeze (Komisioni McDonald), Raporti i parë: Siguria dhe informatat (9 tetor 1979), fq.425.
15. Disa shtete bëjnë organe hibride mbikëqyrëse, anëtarët e të cilëve përfshijnë edhe ekspertë të pavarur edhe ish-anëtarë të parlamentit.
16. Shih Mbretëria e Bashkuar, Komisioni për inteligjencë dhe siguri, Raporti vjetor 2001—2002, CM 5542 (2002), fq.46—50.
17. Për më shumë informata, shih Australi, Ligji për Inspektorin e Përgjithshëm të Sigurisë dhe Inteligjencës 1986, Ligji nr. 101 më 1986 ndryshuar; si dhe faqja e Inspektorit të Përgjithshëm të Inteligjencës dhe Sigurisë (tek <http://www.igis.gov.au/>).
18. Ian Leigh, "Gjykatat shtetërore dhe bsahkëpunimi ndërkombëtar i inteligjencës (National courts and international intelligence cooperation)," tek *International intelligence cooperation and accountability*, eds. Hans Born, Ian Leigh, and Aidan Wills (London: Routledge, 2011), fq.232.
19. Frederic Manget, "Një sistem tjetër mbikëqyrës: inteligenca dhe lindja e ndërhyrjes gjyqësore (Another system of oversight: intelligence and the rise of judicial intervention)," tek *Strategic intelligence: A window into a secret world*, eds. Loch Johnson and James Wirtz (Los Angeles: Roxbury, 2004), fq.407—409.
20. Ian Leigh, "Gjykatat shtetërore dhe bsahkëpunimi ndërkombëtar i inteligjencës (National courts and international intelligence cooperation)," tek *International intelligence cooperation and accountability*, eds. Hans Born, Ian Leigh, and Aidan Wills (London: Routledge, 2011), fq.232.
21. Holandë, Ligji i 7 shkurtit 2002, që përcakton rregullat në lidhje me shërbimet e inteligjencës dhe sigurisë, si dhe ndryshimin e disa akteve (Ligji i Shërbimeve të Inteligjencës dhe Sigurisë 2002), neni 83, paragrafi 1, f 31
22. Ibid., neni 84, paragrafi 1, fq.31.
23. Dana Priest dhe William M. Arkin, "Top Secret America: Hetim nga Uashington-Posti (Top-Secret America - A Washington Post Investigation),"

The Washington Post, four-part article series, July–December 2010 (tek <http://projects.washingtonpost.com/top-secret-america/>; accessed 18 November 2011).

24. Holandë, Komisioni Shqyrtues për Shërbimet e Inteligjencës dhe Sigurisë (CTIVD), *Raporti vjetor 2010–2011*, fq.8–9.
25. Norvegji, Ligji për monitorimin e shërbimeve të inteligjencës, vëzhgimit dhe sigurisë, Ligji nr. 7, 3 shkurt 1995, neni 2.
26. Ibid., neni 2.
27. Ibid., neni 8, paragrafi 2.
28. Komisioni për hetimin e veprimeve të zyrtarëve kanadezë në lidhje me Maher Arar, *Një mekanizëm i ri shqyrtues për veprimtarinë e RCMP-së në siguri kombëtare* (a New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities - 2006), fq.17.
29. Ibid., fq.17.
30. Edhe pse ankesat zakonisht kanë të bëjnë me ngjarje që kanë kaluar, është me rëndësi të theksohet që nganjëherë përfshijnë edhe operacione që janë në vazhdim apo nuk kanë kaluar asnjëherë fazën e planifikimit.
31. Stuart Farson, “Gënjeshtër Fisnike edhe një Herë: Shqyrtimi Parlamentar Pesëvjeçar i Ligjit të CSIS-së: Instrument ndryshimi apo hallkë e dobët në zinxhirin e llogaridhënies (The Noble Lie Revisited: Parliament’s Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?)” tek *Accountability for Criminal Justice: Selected Essays*, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995).
32. Cyrille Fijnaut, *Het Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten: de noodzaak van krachtiger samenspel* [Mbikëqyrja e shërbimeve të sigurisë dhe inteligjencës: nevoja për më shumë bashkëpunim] (Hagë, prill 2012) (në gjuhën holandeze).
33. Raportuesi Special i OKB-së për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore në luftim të terrorizmit: Përmbledhje praktikash të mira për kornizat ligjore dhe institucionale, si dhe masave që sigurojnë respektimin e të drejtave të njeriut nga agjencitë e inteligjencës në luftim të terrorizmit, duke përfshirë mbikëqyrjen e tyre, United Nations Document A/HRC/14/46 (17 Maj 2010).



INSTRUMENTI 2

Krijimi i Sistemeve Efektive për Mbikëqyrjen e Inteligjencës

Stuart Farson

2

Krijimi i Sistemeve Efektive për Mbikëqyrjen e Inteligjencës

Stuart Farson

1. HYRJE

Kjo vegël shqyrton një nga temat kryesore të reformës së sektorit të sigurisë: krijimin e mekanizmave efektiv për mbikëqyrjen llogaridhënien e inteligjencës (veçanërisht mekanizmave legjislativ) në shtetet në tranzicion. Pyetja e parë që lindë këtu është: A janë mekanizmat që janë duke u përdorur nga demokracitë e zhvilluara modele të duhura për shtetet që ende janë në proces të zhvillimit dhe kanë modele të qeverisjes demokratike? Përgjigja varet nga karakteristikat e shtetit në tranzicion me konsideratë në punën që shërbimet e tij inteligjente kërkojnë të bëjnë, fushëveprimin dhe nivelin e aktiviteteve të shërbimeve, dhe mjedise specifike të kërcënimit në të cilat shtetet gjenden. Gjatë analizimit të këtyre faktorëve, duhet të merren para sysh çështjet më të gjëra, veçanërisht niveli në të cilin shteti e ka zhvilluar kulturën e vet demokratike politike dhe i ka inkuorporuar praktikën e njohura demokratike.

Vendosja e institucioneve qeveritare nën kontroll demokratik dhe bërja e tyre përgjegjëse është një nga detyrat më të rëndësishme të demokracisë. Mirëpo, shtetet demokratike dallojnë në atë se se e arrijnë këtë. Disa mbështeten në parlamente që ato ta mbajnë qeverinë përgjegjëse; tjerat kanë sistem më të përzier, ku inkuorporojnë disa lloje të organeve eksperte. Efektshmëria e këtij procesi, që zakonisht quhet mbikëqyrje, varet jo vetëm në kompetencat që dalin nga rregullat ligjore dhe kushtetuese që përcaktojnë se çka mund të kontrollohet, kur, dhe sa shpesh por edhe në masën në të cilën informatat

vihen në dispozicion për organet mbikëqyrëse. Pa aftësinë për të pas njohuri dhe ruajtje të kujtesës institucionale, asnjë organ mbikëqyrës nuk mund të zhvillojë ekspertizën që i nevojitet për të ditur se ku të kërkojë dhe cilat pyetje t'i parashtrijë për t'i arritur qëllimet e tij.

Institucionet e pavarura si Qendra e Gjenevës për Kontroll Demokratik të Forcave të Armatosura, kanë bërë shumë vitet e fundit për zhvillimin e standardeve ligjore dhe praktikave më të mira për reformën e sektorit të sigurisë, veçanërisht për sa i përket mbikëqyrjes së inteligjencës.¹ Në të njëjtën kohë, studiuesit, përveç studimeve të organeve individuale të mbikëqyrjes, kanë bërë përpjekje që të analizojnë funksionet e inteligjencës dhe mbikëqyrjen nga një perspektivë krahasuese.² Mirëpo, ato që mungojnë në masë të madhe janë studimet që bëjnë përpjekje për të dalluar efektshmërinë e modeleve të mbikëqyrjes për të gjati.³ Në këtë aspekt, janë publikuar vetëm studimet e shembujve britanik dhe amerikan.⁴

Numri i kufizuar i studimeve për efektshmërinë e mbikëqyrjes është faktor kufizues kur flasim për rekomandimin e një institucioni mbikëqyrës mbi një tjetër. Së pari, ekzaminimet e sistemeve të mbikëqyrjes që nuk përfshijnë vlerësime për së gjati kanë vlera të kufizuara krahasuese (vlera që ato e ofrojnë ka gjasa të jetë lidhur me problemet që ato i zbulojnë me qasjet e mbikëqyrjes që ato i studiojnë). Së dyti, Sistemit e mbikëqyrjes në SHBA dhe MB të cilat janë studiuar për të gjati mund të mos jenë modelet më të mira për shtetet në tranzicion. Në rastin e shteteve të Bashkuara, për shembull, fushëveprimi dhe shkalla e aparatit të saj të inteligjencës, buxheti i madh, dhe masa deri në të cilën sektori privat mund të përfshihet e bëjnë ekzaminimin e mbikëqyrjes së inteligjencës në SHBA të një vlere modeste në krahasim me një shtet në tranzicion, rrethanat e të cilit janë krejt ndryshe.

Bërja e dallimeve ndërmjet formave të ndryshme të qeverisjes demokratike, në pjesën e dytë të këtij instrumenti e shtjellon natyrën e shteteve në tranzicion. Pjesa e tretë diskuton për karakteristikat e mbikëqyrjes efektive. Pjesa e katërt i identifikon disa qasje institucionale të mbikëqyrjes që janë zhvilluar në shtete të ndryshme, dhe përqendrohet në përparësitë dhe mangësitë. Pjesa e pestë analizon pengesat ndaj mbikëqyrjes efektive, derisa pjesa e gjashtë diskuton për mandatet ligjore që kërkohen nga organet mbikëqyrëse për të funksionuar. Përfundimisht, instrumenti përfundon me disa rekomandime kyçe.

2. SHTETET NË TRANZICION

Shtetet në proces të zhvillimit të modeleve demokratike të qeverisjes shpesh referohen si shtete në tranzicion. Të gjitha ato ndajnë përvoja të përbashkëta të demokratizimit, por ato mund të mos kenë gjëra tjera të përbashkëta, duke dalluar jo vetëm në pikënisjet e tyre por edhe në formën e demokracisë që e zgjedhin. Disa mund të kenë qenë shtete demokratike dikur para përjetimit të një regjimi të huaj totalitar; disa mund të jenë shtete të sapo krijuara, të krijuara si rezultat i shpërbërjes së një shteti më ta madh; dhe disa mund të kenë përvojë në dominime fisnore, ndarje të thella etnike apo edhe luftë civile. Varësisht nga historitë e ndryshme, drejtimet që demokracitë e tyre do ta marri do të dallojë. Disa do të krijojnë shtet unitar; tjerat shtet federativ. Disa do të themelojnë presidencë me kontrolle dhe balance të qarta mbi pushtetin ekzekutiv; tjerat do të zgjedhin sistem parlamentar që i bashkon dëgën e legjislativit dhe atë të gjyqësorit.

Disa do të jenë monarki kushtetuese; tjerat republika. Disa do të jenë sisteme zgjedhore i pari e kalon të fundit; tjerat, një formë të përfaqësimit proporcional. Disa do të kenë legjislativ dydhomësh. Përveç kësaj, sistemet e tyre gjyqësore do të dallojnë mjaftë shumë. Në përgjithësi, zgjidhjet që secili shtet në tranzicion i bënë do të kenë ndikim të drejtpërdrejtë në llojin e kulturës politike që e zhvillon.

Kultura politike e shtetit demokratik, veçanërisht niveli në të cilin idealet demokratike janë pranuar nga publiku, përcakton mënyrat në të cilat këto ideale janë vënë në praktikë. Anëtarët e degës së ekzekutivit në një shtet, për shembull, mund të jenë më të gatshëm që publikisht të jepin llogari për veprimet e tyre se sa anëtarët e degës së ekzekutivit në një shtet tjetër. Prandaj, edhe zhvillimi i llogaridhënies legjislative do të dallojë nga shteti në shtet. Një gjë që ndikon në këtë përparim drejt qeverisjes demokratike në shumë raste do të jetë lëvizja drejt jo-demokratizimit⁵ — e nxitur nga prirja aktuale atyre që janë në pushtet për të përdorur mjetet e shtetit për të ruajtur pushtetin e tyre, dhe në mënyrë më të përgjithshme nga korrupsioni.

Edhe terminologjia e qeverisjes demokratike mund të dallojë nga shteti në shtet, veçanërisht kur ajo përdoret në kontekst specifik të mbikëqyrjes së inteligjencës. *Llogaridhënia*, për shembull, në përgjithësi kuptohet se e ka kuptimin e një procesi që jep llogari; apo në aspekt më të gjerë, nënkupton transparencë. Megjithatë në shtetet e komonuelthit që e kanë modelin e Uestministerit, llogaridhënia gjithashtu i referohet obligimit specifik kushtetues pjesërisht si kabinet përgjegjës i ministrave që do të jep llogari të vërtetë në dhe për parlamentin lidhur me veprimet (apo mosveprimet) e organizatave që janë në portofolin e tyre ministror. Termet tjera me kuptime të ndryshme, përfshijnë *kërcënimet*, *rreziqet*, *sigurinë kombëtare*, *pavarësinë*, *diskrecionin*, *kompetencën*, *sigurinë*, *inteligjencën*, dhe *vetë mbikëqyrjen*.

3. MBIKËQYRJA EFEKTIVE

Çdo legjislaturë, para se të krijojë sistemin e mbikëqyrjes së inteligjencës duhet të vlerësojë nëse ai sistem me gjasë do të jetë efektiv. Tani kur ka aq shumë literaturë të re për këtë çështje, dikush mund të mendoj se kjo do të jetë një detyrë e lehtë. Megjithatë, duhet të përmenden disa paralajmërime. Ndonëse janë publikuar kohëve të fundit disa studime informuese që përshkruajnë funksionet e organeve të posaçme të mbikëqyrjes, janë bërë shumë pak hulumtime të efikasitetit të këtyre organeve në mënyrë të hollësishme dhe përgjatë një periudhe të gjatë kohore për të tërhequr përfundime kuptimplota. (Fatkeqësisht, studimet që në të vërtetë kanë bërë hulumtime përgjatë një periudhe të mjaftueshme kohore nuk kanë zhvilluar kritere të dobishme për të vlerësuar efikasitetin.)

Ajo që turbullon edhe më tej ujin është tendenca e ekzekutivit dhe legjislativit për të ndjekur synime të ndryshme mbikëqyrëse. Rrjedhimisht, shumë shtete demokratike kanë krijuar sisteme të përziera në të cilat organe të shumta të mbikëqyrjes përqafojnë një shumëllojshmëri të qëllimeve përmes formave përgjegjëse të kontrollit. Në një sistem të tillë, komisionet legjislative mund të ekzistojnë përkrahazi organeve eksperte të mbikëqyrjes, disa herë duke vepruar në bashkërendim, e disa herë jo.

Çfarëdo sistemi që do të ekzistojë, është me rëndësi që legjislatorët të jenë të informuar për aktivitetet e organeve mbikëqyrëse, që informatat t'i marrin në kohë dhe që raportet

e këtyre organeve të jenë lehtësisht të qasshme – kjo nuk ka ndodhur gjithmonë. Më së rëndësishmi, ligjvënësit duhet të jenë të vëmendshëm për objektivat që do të arrihen përmes mbikëqyrjes së inteligjencës; përndryshe, ata mund të përmyten në qasje të cilat janë simbolike më shumë sesa reale.⁶ Ky qëllim është pa dyshim i thjeshtë, i njëjtë sikurse për çdo agjenci tjetër qeveritare. Ai nuk është për t'i kontrolluar punët e shërbimeve të inteligjencës⁷ por për të kërkuar llogari në legjislaturë nga ata dhe ekzekutivi lidhur me veprimet dhe mosveprimet ashtu që opinioni publik të mund ta shohë dhe kuptojë. Megjithatë, nga së paku dy përgjegjësi kryesore të parlamentit mund të rrjedhin elemente të kontrollit – për të shqyrtuar dhe rrjedhimisht aprovuar lëshimin e fondeve publike për mbulimin e shpenzimeve të aktiviteteve të shërbimeve të inteligjencës, dhe për të miratuar apo ndryshuar legjislacioni që i mbulon këto shërbime.

Në përmbushjen e përgjegjësi të tyre të mbikëqyrjes, ligjvënësit duhet t'i vlerësojnë aftësitë, prirjet dhe kufizimet e tyre. Mungesat e kohës, ekspertiza e kufizuar dhe resurset e pamjaftueshme kanë ndikim në atë që vërtetë mund të arrihet. Prandaj, ligjvënësit duhet të mendojnë lidhur me atë që duan të arrijnë dhe si mund të arrihet kjo brenda ciklit të punës parlamentare. Ndoshta një organ ekspert mbikëqyrës mund të jetë më i përshtatshëm për disa detyra mbikëqyrëse. Nëse do të jetë ashtu, cila do të jetë marrëdhënia e parlamentit me atë organ?

Në përgjithësi, parlamentet duhet të përfshihen në mbikëqyrjen e inteligjencës në dy mënyra të caktuara: njëra që përfshinë pajtueshmërinë dhe tjetra që ndërlidhet me efikasitetin. Në mënyrë specifike, parlamentet duhet të sigurojnë që shërbimet e inteligjencës dhe kontraktorët e tyre të mos e shkelin ligjin, rregulloret e shërbimit, apo politikat e qeverisë. Ato gjithashtu duhet të sigurojnë që fondet të përdoren si duhet dhe në mënyrë efektive.

Shumë shpesh, parlamentarët supozojnë që përgjegjësia e tyre kryesore është që të bëjnë rishikime ex post facto të aktiviteteve të shërbimeve të inteligjencës- pra, ta bëjnë kontrollin pas faktit. Kjo është vetëm pjesërisht e saktë. Ndonëse shumë kontroll duhet të bëhet vetëm pas faktit, parlamentarët megjithatë kanë përgjegjësi që të bëjnë një nivel të kontrollit përpara realizimit të operacioneve të inteligjencës dhe gjatë realizimit të tyre. Për shembull, parlamentarët kanë përgjegjësi për të siguruar që rregullat e nevojshme dhe politikat e qeverisë të jenë të vendosura para realizimit të operacioneve. Ngjashëm me këtë, ndonëse efikasiteti mund të gjykohet vetëm pas faktit, kapaciteti dhe kriteret e performancës duhet të vlerësohen paraprakisht dhe vazhdimisht. .

4. QASJET E MBIKËQYRJES

Kjo pjesë analizon tri qasje ndaj mbikëqyrjes të cilat janë duke u përdorur aktualisht në një numër të shteteve demokratike. Ato janë, përkatësisht:

- Qasja e komisioneve legjislative
- Qasja e inspektorit të përgjithshëm
- Qasja e organeve eksperte mbikëqyrëse

Këtu termi *komision legjislativ* përdoret në përgjithësi për të përfshirë jo vetëm komisionet parlamentare por edhe komisionet e legjislaturave që nuk i referohen vetes si parlamente.

4.1 KOMISIONET LEGJISLATIVE

Komisionet legjislative dallojnë nga lloji dhe kapaciteti i tyre. Në disa shtete, si ato që e kanë modelin Uestminister, komisionet legjislative mund të reflektojnë një masë të fuzionimit apo dyfishimit ndërmjet anëtarësisë së zgjedhur të degës së legjislativit dhe ekzekutivit. Në shtetet tjera, nuk ka kurfarë dyfishimi.⁸

Duhet të bëhet një dallim i rëndësishëm qysh në fillim ndërmjet komisioneve legjislative që ekzistojnë në sistemet kongresionale dhe atyre që gjenden në demokracitë parlamentare. I një rëndësie të madhe është edhe dallimi në qasjet ndaj llogaridhënies. Në Shtetet e Bashkuara, ku ndarja e pushteteve e inkurajon secilën degë të pushtetit që të sigurojë kontrolle dhe balance ndaj degëve tjera, vetëm kongresi vendosë se cilat informata do t'i pranojë dhe për çfarë çështjesh do t'i shqyrtojë në formë të deklaratave para komisioneve të tij. Pushteti për të përvësuar fonde publike dhe nxjerr legjislacion, i cili është kompetencë ekskluzive e Kongresit, siguron, me disa përjashtime të vogla, që vullneti i tij do të respektohet. Prandaj komisionet kongresionale në SHBA rregullisht dëgjojnë dëshmi nga një gamë e gjërë e zyrtarëve të lartë ekzekutiv, përfshirë shefa administrativ të shërbimeve të inteligjencës, të cilët priten që të përgjigjen në mënyrë të plotë në pyetjet lidhur me politikat dhe administratën. (Anëtarët e zgjedhur të degës ekzekutive në SHBA – si presidenti dhe zëvendës-presidenti – nuk dëshmojnë para Kongresit.)

Si krahasim, në shumicën e sistemeve parlamentare, dega e ekzekutivit e ka fjalën e fundit mbi atë se çfarë informatash të klasifikuara do të ndahen me komisionet legjislative, thjeshtë për shkak se partia në pushtet sipas përkufizimit që e ka e kontrollon shumicën në parlament. Ekziston edhe një dallim i dukshëm në pritjen lidhur me atë se kush do të paraqitet para komisioneve dhe për çfarë temash do të përgjigjen ata në pyetjet e parashtruara. Në disa shtete parlamentare, anëtarët e zgjedhur të degës së ekzekutivit dalin para komisioneve legjislative për t'u përgjigjur për çështjet e politikave, derisa zyrtarë tjerë ekzekutiv paraqiten sipas diskrecionit të tyre për të folur për çështjet e administratës.

4.1.1 Qasjet e Kongresit në Shtetet e Bashkuara dhe në Brazil

Në Shtetet e Bashkuara, si rezultat i Kishës dhe Komisionit për hetime i ashtuquajtur PIKE i vitit 1970, Kongresi vendosi që të krijojë komisione të përhershme të Inteligjencës si në Dhomën e Përfaqësuesve po ashtu edhe në Senat. Këto komisione janë ngarkuar me shqyrtimin e të gjitha aktiviteteve të inteligjencës amerikane, duke e konsideruar pronësinë e saj, si dhe efikasitetin e saj. Mbajtja e takimit në vende të sigurta dhe të ndihmuar nga një numër më i gjerë i stafit të cilët janë edhe të kontrolluar në aspektin e sigurisë, këto komisione janë të autorizuara të kryejnë mbikëqyrjen e tyre para, gjatë apo pas faktit. Përgjegjësia për të shqyrtuar aktivitetet e brendshme të inteligjencës amerikane tani qëndron me komitetet e Kongresit që mbikëqyrin punën e Departamentit të Drejtësisë dhe të Departamentit të Sigurisë Kombëtare. Stafit i komiteti, i emëruar si nga shumica ashtu dhe edhe nga partitë pakicë, ofrojnë një sërë shërbimesh për anëtarët e partive të tyre përkatëse. Këto plotësohen nga shërbimet në dispozicion nga agjencitë e rëndësishme për mbështetjen të kongresit siç është Shërbimi Kërkimor i Kongresit dhe Zyra për Përgjegjësitë e Qeverisë.

Brazili jep një shembull tjetër të një sistemi të kongresit, duke bërë kohëve të fundit një tranzicion nga sundimi ushtarak në një demokraci federale. Për të paktën një dekadë pas

tranzicionit të vitit 1985, vëmendja e degës së re ekzekutive të Brazilit ishte e dominuar nga çështje të tilla të ngutshme si ekonomia dhe borxhi i jashtëm shumë i lartë i vendit. Këto preokupimet, së bashku me perceptimin e përhapur se Brazili nuk pati armiq të huaj, kanë prodhuar një mungesë të urgjencës në lidhje me reformën e sektorit të inteligjencës.⁹ Kohët e fundit, megjithatë, Kongresi brazilian nuk ka ri-ngritur vetëm sistemin por ka krijuar një seri të komisioneve të kongresit të dizajnuara për të kontrolluar shërbimet e inteligjencës. Në vitin 1999, themeluan atë që tani quhet Komisioni i Përbashkët për Kontrollin e Aktiviteteve të Inteligjencës (CCAI). Që nga ajo kohë ka themeluar katër komisione - duke përfshirë komisionet e mbrojtjes si në Dhomën e Përfaqësuesve ashtu edhe në Senat, Komisionin e Sigurisë Publike kundër Krimin të Organizuar në Dhomën e Përfaqësuesve; dhe nën-komisionin e përhershëm për sigurinë publike të Komisionit të Senatit për Kushtetutën, Drejtësinë, dhe Nënshkëmbësorët. Të gjithë kanë qenë të suksesshëm në ofrimin e një shkallë më të madhe të transparencës, edhe pse CCAI ka pësuar në vitet e veta të para nga mungesa e interesit në mesin e anëtarëve të Kongresit, një dështim për të rënë dakord mbi rregullat e brendshme të komisionit, si dhe një mos furnizim me burime teknike dhe personel ndihmës.¹⁰

4.1.2 Qasjet parlamentare

Qasjet parlamentare të mbikëqyrjes së shërbimit të fshehtë ndryshojnë jo vetëm nga qasja e kongresit, por edhe mes vete.¹¹ Dallimet kryesore kanë të bëjnë me qasjen në informacione të klasifikuara, disponueshmërinë e personelit dhe burimeve të tjera, mandatin e komisionit, si dhe mënyrën se si anëtarët e komisionit janë emëruar.

Ekzistojnë jo më pak se pesë qasje për mbikëqyrjen e shërbimit të fshehtë duke u praktikuar nga parlamentet:

- Komisionet parlamentare jashtë aspektit të fshehtësisë
- Komisionet statusore të parlamentarëve
- Komisionet e përhershme parlamentare statusore
- Komisionet e posaçme statusore për rishqyrtim
- Komisionet e përziera dhe sistemet

Komisionet parlamentare jashtë aspektit të fshehtësisë

Në disa demokraci parlamentare (të tilla si Kanadaja dhe Irlanda), dega e ekzekutivit nuk bën ndonjë dispozitë të veçantë për komisionet parlamentare për të parë informacionin e klasifikuar. Kështu, çdo person brenda aspektit të sekretit është, i kontrolluar se mund të trajtoj informacion të klasifikuar ka gjasa të kryej vepër penale nëse ai ose ajo “rrjedhje” një informacioni të tillë për një anëtar të parlamentit. Si rezultat i kësaj, komisionet parlamentare në këto demokraci duhet të veprojnë pa ndonjë njohuri të “brendshme” për çështjet e zbulimit. Megjithatë ata nuk janë krejtësisht të paaftë. Për shkak se ata ende kanë kompetenca të plota hetimore dhe burimet e parlamentit në dispozicion të tyre, ata mund të kryejnë shqyrtim të dobishëm dhe të sjellë çështje të rëndësishme në vëmendjen e qeverisë.¹²

Dy përjashtime të mëtejshme duhet të theksohen në lidhje me këtë qasje: Së pari, sigurisht ka çështje që nuk mund të mbulojnë në mënyrë adekuate. Për shembull, ku organet e ekspertëve të mbikëqyrjes ngritin çështje të veçanta të shqetësimit, parlamenti nuk mund të alarmohet lehtë për ato çështje. Së dyti, pa një mandat të dedikuar përzgjedhja e

çështjeve që marrin mbulim do të jenë mjaft josistematik. Me ndryshimin e udhëheqjes së komitetit, do të ndryshoj edhe agjenda e tij, praktikat, dhe kujtesa institucionale.

Komitetet statusore të parlamentareve

Një qasje e dytë, e praktikuar nga Mbretëria e Bashkuar, përfshin një komision statusor të parlamentareve.¹³ Krijuar nga legjislati në vend se nga prerogativa parlamentare, Komiteti i Britanisë së Madhe për Inteligjencë dhe Siguri (ISC) është i përbërë nga anëtarë të parlamentit nga Dhoma e Përfaqësuesve dhe Dhoma e Lordëve – të përzgjedhur jo nga partitë politike, siç është rasti me komisionet parlamentare, por nga ana e kryeministrit, kujt edhe ISC i raporton. Arsyeja është se ISC-ja nuk është në fakt një komision parlamentar. Ajo nuk ka, për shembull, kompetencat hetimore të një komisioni parlamentar dhe nuk mund të nxjerrë në burimet e zakonshme parlamentare dhe privilegjet. Është më tepër një komitet i parlamentareve.

Përparësia e saj kryesore është se vepron në kuadër të aspektit të fshehtësisë, duke u takuar në një mjedis të sigurt me një staf të kontrolluar në aspektin e sigurisë. Një tjetër avantazh është vazhdimësia. Anëtarët e komitetit të nxjerrë nga Dhoma e Lordëve nuk duhet, ndryshe nga kolegët e tyre në Dhoma e Përfaqësuesve, të kërkojnë rizgjedhjen, pra, ata ofrojnë mundësinë për vazhdimësi më të madhe dhe zhvillimin e një memorie institucionale.

Nga ana tjetër, mandati statusor i ISC është i kufizuar, duke përfshirë vetëm shpenzimet, administratën dhe politikat e shërbimeve të fshehta kryesore. Gjithashtu të kufizuara janë edhe burimet hetimore. Edhe pse kohët e fundit të zgjeruara, ato burime vazhdojnë të jenë më pak se të dëshirueshme. Rrjedhimisht, qasja e Mbretërisë së Bashkuar ka tendencë për të dekurajuar monitorimin e vazhdueshëm të ngjarjeve që është, ndoshta, një aspekt i rëndësishëm i mbikëqyrjes.

Përpjekjet për të sjellë ISC nën kontroll parlamentar deri më tani kanë dështuar, por roli i partive politike është rritur. Ato tani ndikojnë fuqishëm në zgjedhjen e anëtarëve të ISC, dhe i kushtohet kohë parlamentare rregullisht diskutimit të redaktuar (publik) të versioneve të raporteve të ISC.¹⁴

Komisionet e përhershme parlamentare statusore

Komisionet e përhershme parlamentare statusore për zbulim ndryshojnë nga qasja britanike në atë se janë me të vërtetë komisione parlamentare. Anëtarët e tyre emërohen nga partitë politike, dhe ata mund të tërheqin burime parlamentare sipas nevojës.

Ndryshe nga ISC, stafi i të cilit shërben për kënaqësinë e ekzekutivit, një komision i përhershëm parlamentar mundet kryesisht të përcaktojë kursin e vet të veprimit, jo vetëm në drejtim të asaj se çfarë stafi po punëson (përderisa ata janë të kontrolluar në aspektin e sigurisë), por edhe për atë se ku takohen (për aq kohë sa vendi është i sigurt).

Kërkesat e anëtarësimit ndryshojnë nga vendi në vend. Në Afrikën e Jugut, për shembull, përfaqësimi proporcional është rregull, dhe të gjitha partitë kryesore politike duhet të jenë të përfaqësuara në komision. Në Zelandën e Re, kryeministri dhe lideri i opozitës duhet të dy të jenë anëtarë. Në Australi, Komisioni duhet të nxjerrë anëtarë nga të dyja dhomat e parlamentit federal.

Legjislacioni i cili themelon këto komisione të përhershme parlamentare normalisht përcakton cilat organizata ata mund të shqyrtojnë. Edhe pse aktivitetet e veçanta janë të përjashtuara ndonjëherë, zvogëlimet mund të jetë mjaft të gjera. Në Australi, për shembull, Komisioni Parlamentar i Përbashkët për Inteligjencë dhe Siguri (PJCIS) ka mandat për të shqyrtuar të gjitha organizata e mëdha të zbulimit, edhe pse lista e aktiviteteve të cilat komisionit nuk mund ti shqyrtojë gjithashtu është mjaft e gjatë (shih Kutinë 1).

Kutia 1: Kufizimet e mandatit të Komisionit Australian Parlamentar të Përbashkët për Inteligjencë dhe Siguri

Funksionet e Komisionit nuk përfshijnë:

- a. të bëjë shqyrtimin e mbledhjeve të inteligjencës dhe prioritetet e vlerësimit të Organizatës Australiane për Sigurim dhe Inteligjencë (ASIO), Organizata Australiane për Zbulim (Asis), Imazhet Mbrojtjes dhe Gjeo-hapësinore (Digo), Organizata e Mbrojtjes së Inteligjencës (Dio), Drejtorata për sinjale të Mbrojtjes sinjale (DSD) ose Zyra e Vlerësimeve Kombëtare (ONA); ose
- b. rishikimin e burimeve të informacionit, asistenca të tjetra operative ose metodat operative në dispozicion për ASIO, ASIS, DIGO, DIO, DSD ose ONA; ose
- c. rishikimin e operacioneve të veçanta që kanë qenë, janë ose janë propozuar që të ndërmerren nga ASIO, ASIS, DIGO, DIO ose DSD; ose
- d. të bëjë shqyrtimin e informacionit të dhënë nga, ose nga një agjenci e, një qeverie e huaj ku ajo qeveri nuk jep pëlqimin për dhënien e informacionit ose
- e. shqyrtimin e një aspekti të aktiviteteve të ASIO, ASIS, DIGO, DIO, DSD ose ONA që nuk ndikojnë tek një Australian; ose
- f. rishikimin e rregullave të bëra sipas nenit 15 të këtij Akti, ose
- g. kryerjen e hetimeve për ankesat individuale në lidhje me aktivitetet e ASIO, ASIS, DIGO, DIO, DSD ose ONA; ose
- h. të bëjë shqyrtimin e përmbajtjes së, ose konkluzioneve të arritur në, vlerësimet apo raportimet e bëra nga DIO apo ONA, ose rishikimin e burimeve të informatave për të cilat vlerësimet e tilla ose raportet e tilla janë të bazuara ose
- i. rishikimin e aktiviteteve koordinuese dhe të vlerësimit të ndërmarra nga ONA.¹⁵

Një ndryshim i rëndësishëm në mes të komisioneve statutore të parlamentarëve dhe të komisioneve të përhershme statutore parlamentare është kompetencë dhe privilegj i tyre. Ky i fundit mund të mbajë partitë për mospërfillje që nuk përputhen me kërkesat e komisionit, veçanërisht kërkesat për prodhimin e dokumenteve dhe të dhënave. Përveç kësaj, legjislacioni Australian në mënyrë specifike e njeh se as institucioni i parlamentit mund t'i referohet "çfarëdo çështje" që ka të bëjë me shërbimet e rëndësishme të inteligjencës për PJCIS për shqyrtim.¹⁶

Komisioni i veçantë statusor për shqyrtim

Së paku një juridiksioni (Kanada), ka detyruar parlamentet e ardhshme për të krijuar komisione statusore për shqyrtimin e legjislacionit të inteligjencës pasi që ai legjislacioni të ketë qenë në funksion për disa vite. Miratimi në vitin 1984 të Aktit të Shërbimit Kanadez të Inteligjencës së Sigurisë dhe Aktin për veprat penale të Sigurisë në mënyrë specifike ka kërkuar nga parlamenti për të krijuar një komision për të shqyrtuar këto akte, pasi ata kishin qenë në ekzistencë për pesë vite.¹⁷ Akti Kanadez për Anti-Terrorizëm i miratuar në vitin 2001 në mënyrë të ngjashme ka detyruar parlamentin për të krijuar një komision

për shqyrtim pas tre vjetësh.¹⁸ Në çdo rast, mandati i komisionit ishte që të rishikojë dispozitat dhe funksionimin e ligjit dhe të përfshijë në raportin e tij të rekomandimeve për parlamentin për çfarëdo ndryshimi që e konsideron të nevojshëm.

Komisionet, të cilat ishin të një natyre ad hoc, kishin një afat të caktuar një-vjeçar në të cilin do të raportojë. Për shkak se ato komisione nuk ishin të perceptuar të jetë brenda aspektit të fshehtësisë, kanë marrë pak mbështetje nga organet mbikëqyrëse të ekspertëve, gjithashtu të themeluara nga këto statute.¹⁹

Komisionet e përziera dhe sistemet

Një numër vendesh kanë themeluar komisione të përziera anëtarë e të cilëve përfshijnë të dy anëtarë të legjislaturës dhe individë të cilët nuk janë anëtarë të ekzekutivit e as të legjislaturës.

Komisioni i Suedisë për Sigurinë dhe Mbrojtjen e Integritetit

Në Suedi, për shembull, kryesuesi dhe zëvendës-kryesuesi i Komisionit për Siguri dhe Mbrojtjen e Integritetit (SAKINT) duhet të kenë shërbyer si gjykatës apo të kenë përvojë ekuivalente ligjore. Anëtarët e tjerë të komisionit, deri në një maksimum prej dhjetë, emërohen nga radhët e kandidatëve të propozuar nga ana e grupeve partiake në parlamentin suedez (Riksdag) - ata mund ose nuk mund të jetë anëtarë të parlamentit.

SAKINT ka dy përgjegjësi kryesore: mbikëqyrjen e përdorimit të vëzhgimit të fshehtë, identitetet e pretenduara, dhe teknikat speciale hetimore të ndërlydhura nga agjencitë që luftojnë kundër krimin dhe të mbikëqyrë përpunimin e të dhënave personale nga ana e Shërbimit të Sigurimit suedez. SAKINT përmbush këto përgjegjësi kryesisht nëpërmjet inspektimeve, qëllimi i së cilës është të sigurojë përputhshmëri me ligjet dhe rregulloret suedeze.

Në kryerjen e aktiviteteve të saj, SAKINT mbështetet nga një staf i kryesuar nga një drejtor i emëruar nga qeveria. Legjislati që themeloi SAKINT ka fuqizuar komisionin për të marrë informacione dhe ndihmë nga organet administrative që i nënshtrohen mbikëqyrjes së tij. Komiteti gjithashtu mund të marrë informacione nga organet që nuk i nënshtrohen mbikëqyrjes së tij. SAKINT është përgjegjës për të raportuar qeverisë një herë në vit. Nuk ka asnjë detyrim të tillë në lidhje me Riksdag.

Sistemi i përzier i Gjermanisë

Në Gjermani, sistemi i mbikëqyrjes së inteligjencës është i përzier në mënyrë të ngjashme. Disa e kanë quajtur atë “multilateral”, sepse është i përbërë nga disa organizma që veprojnë krah për krah.²⁰ Organi kryesor është Paneli i Kontrollit Parlamentar (PKG), paneli i përhershëm i mbikëqyrjes së inteligjencës i Dhomës së Ulët të parlamentit gjermane Bundestag). Sipas ligjit, PKG duhet të takohet të paktën një herë në çdo tre muaj. Edhe pse anëtarësimi në PKG pasqyron përbërjen partiake të Bundestagut, pozicioni i kryesuesit ndërrohet çdo vit në mes të një anëtari të shumicës parlamentare dhe një anëtar të opozitës. Anëtarët e komisionit janë të ndihmuar në punën e tyre nga një sekretariatit shtatë-anëtarësh. Ata përqendrohen në aktivitetet e tre shërbimeve të fshehta federale dhe diskutojnë në kamera. Komisioni mund të ftojë personelin e inteligjencës për të dëshmuar, të marrë dokumentet e nevojshme, dhe të hyjë në lokalet e shërbimit në çdo kohë. Duhet të raportojnë në Bundestag në mes dhe në fund të çdo mandati zgjedhor.

Një trup i dytë është Komisioni konfidencial, i cili është përgjegjës për vëzhgimin e buxheteve të shërbimeve të Zbulimit (shumat e përgjithshme të cilat i komunikohen Komitetit të Bundestagut për Buxhet për përfshirje në rekomandimet e tij buxhetore). Në mënyrë domethënëse, PKG dhe Komisioni konfidencial nganjëherë mbajnë takime të përbashkëta kur çështjet buxhetore janë duke u diskutuar. (Shih Mjetet 8 – urdhëresa për informacion të mëtejshëm).

Komponenti i fundit i sistemit të përzier gjerman është Komisioni G10 – një organ i pavarur kuazi-gjyqësor vendimet e të cilit janë të detyrueshme për shërbimet e zbulimit dhe qeverinë. Të katër anëtarët e Komisionit të G10, të zgjedhur nga PKG, mund të jenë anëtarë të Bundestagut, por mund edhe të mos jenë.

Komisioni i G10 u krijua fillimisht për të autorizuar dhe për të mbikëqyrë ndërprerjet e postës dhe telekomunikacionit nga shërbimet e zbulimit. Megjithatë, kur ndryshimet në Aktin Kundër-terrorizmit të miratuar në vitin 2007 i dhanë fuqi të reja për shërbimet e inteligjencës, roli i Komisionit G10 ndryshoi gjithashtu. Tani, shërbimet e inteligjencës janë të nevojshme për të marrë miratimin paraprak nga Komisioni G10 para se ata mund të kërkojnë të dhëna nga ofruesit e shërbimeve të telekomunikacionit që do të zbulojnë vendndodhjen e një telefoni të aktivizuar celular, numrat serik, ose kodet e kartës.

4.2 INSPEKTORËT E PËRGJITHSHME

Ky seksion shqyrton tri qasje të ndryshme për krijimin e inspektorëve të përgjithshëm (IG) përmes legjislacionit.²¹ E para herë është zhvilluar në Shtetet e Bashkuara, dhe që nga atëherë ka shërbyer si një model për dy të tjerat. Ata megjithatë ndryshojnë në mënyrë të konsiderueshme në lidhje me atë se kush punëson IG, kujt i raporton IG, dhe çfarë tema ato raporte prekin. Përvojat praktike të IG-ve të ndryshme gjithashtu ndryshojnë, me disa që gëzojnë qasje më të madhe të personeli kyç dhe kërkojnë informacione më shumë se të tjerët.

4.2.1 Inspektori i Përgjithshëm i Agjencisë Qendrore të Zbulimit Amerikan

Edhe pse Akti për Inspektorin e Përgjithshëm të viti 1978 kërkonte që të gjitha departamentet kryesore të qeverisë së SHBA-ve të kenë IG, kjo nuk u zbatua për Agjencinë Qendrore të Inteligjencës, e cila tashmë kishte IG e vet të dedikuar. E themeluar së pari në vitin 1952, IG-CIA ishte ende në vitin 1978 e emëruar nga ana e drejtorit të agjencisë dhe, sipas mendimit të shumicës, jo mjaftueshëm e pavarur. Tek deri në vitin 1989 IG-CIA ju dha një bazë ligjore dhe pavarësi më e madhe. IG-CIA mbetet një punonjës i CIA dhe vazhdon ti raportojë drejtorit, por pozita tani plotësohet nga i emëruar presidencial i cili konfirmohet nga Senati dhe mund të hiqet vetëm nga presidenti.

Roli i IG-CIA është kryesisht për të nxitur ekonominë, efikasitetin, efektivitetin dhe përgjegjshmërisë brenda CIA. Ai ose ajo e bën këtë me kryerjen e auditimeve të pavarura, të inspektimeve, hetimeve, si dhe shqyrtime të programeve dhe operacioneve të CIA. IG-CIA është gjithashtu përgjegjëse për zbulimin dhe frenimin e mashtrimeve, shpërdorimeve, abuzimit, dhe keq menaxhimit. Për sa i përket raportimit, IG-CIA i kërkohet që të komunikoj gjetjet e tij ose të saj dhe rekomandimet sa më shpejtë tek drejtori i agjencisë dhe komisioneve të kongresit për inteligjencën. Kur një gjetje ka të bëjë me shkelje të pretenduara të ligjit, IG-CIA duhet të informojë prokurorin e përgjithshëm.²²

4.2.2 Inspektori i Përgjithshëm i Shërbimit të Inteligjencës së Sigurisë së Kanadasë

Sikundër IP-CIA, i cili është punëtor i agjencisë të cilën ai ose ajo e mbikëqyrë, personi i cili punon në Zyrën e Inspektorit të Përgjithshëm të Shërbimit të Inteligjencës së Sigurisë së Kanadasë (ZIP-ShISK) nuk është punëtor i shërbimit por i Departamentit të Sigurisë Publike, i emëruar nga kabineti dhe i cili i raporton Zëvendës Ministrit të Sigurisë Publike. Mandati i ZIP-ShISK-së, i cili është themeluar sipas Ligjit të vitit 1984 të Shërbimit të Inteligjencës së Sigurisë së Kanadasë, është shumë më i kufizuar se ai i IP-CIAS. Ajo plotësisht fokusohet në veprimin në përputhje me ligjet, rregullativat dhe politikat kanadeze. Çdo dymbëdhjetë muaj, ZIP-ShISK duhet ta shqyrtojë raportin e parashtruar nga drejtori i ShISK-së tek ministri përgjegjës lidhur me aktivitetet operacionale të shërbimit. ZIP-ShISK-ja duhet ta certifikojë raportin, duke identifikuar çfarëdo aktiviteti të cilat nuk autorizohen sipas ligjit të ShISK apo janë në kundërshtim me direktivat e nxjerra nga ministri. Përveç kësaj, ZIP-ShISK duhet të identifikojë çfarëdo aktiviteti që përfshinë përdorimin e paarsyeshëm dhe të panevojshëm të kompetencave të ShISK-së.

Ligji i zbatueshëm në mënyrë specifike i jep të drejtën ZIP-ShISK për të marrë nga drejtori i ShISK dhe punonjësve të tjerë ShISK çfarëdo informata, raporte dhe shpjegime që konsideron të nevojshme për kryerjen e detyrave të saja. Në praktikë, megjithatë, IP-të kanë pasur vështirësi për t'u takuar me drejtorët e ShISK.

ZIP-ShISK nuk komunikon drejtpërdrejt me parlamentin, edhe në lidhje me çështjet e mospajtueshmërisë. Në fakt, anëtarët e parlamentit mund të mësojnë këtë informatë vetëm në tri mënyra: nëse ministri përgjegjës vullnetarisht vendos që t'i informojë ata; nëse ata marrin informatën nëpërmjet një kërkesë sipas Ligjit të Qasjes në Informata; ose nëse informata është e përfshirë në një nga raportet vjetore përgatitur nga Komisioni Shqyrtues i Inteligjencës së Sigurisë (KShIS), një organ ekspert që vepron jashtë degës ekzekutive (shih pjesën 4.3 më poshtë).²³

4.2.3 Inspektori i Përgjithshëm i Australisë për Inteligjencë dhe Siguri

Inspektori i Përgjithshëm i Australisë për Inteligjencë dhe Siguri (IPAIS) është i ngjashëm me homologët e vet të SHBA-ve dhe Kanadasë në atë se ka bazë ligjore. Themeluar në vitin 1986 sipas Ligjit për Inspektor të Përgjithshëm të Inteligjencës dhe Sigurisë, zyra nuk është pjesë e çfarëdo departamenti apo agjencie. Në vend të kësaj, ajo ekziston e pavarur brenda portofolit të vetë kryeministrit.

IPAIS, i cili emërohet nga guvernatori i përgjithshëm, ka një fushëveprim shumë më të gjerë sesa IP amerikan dhe kanadez. Në vend të shqyrtimit të vetëm një shërbimi, ai ose ajo ka përgjegjësi për të gjithë komunitetin Australian të inteligjencës. Edhe pse IPAIS deri në një shkallë të caktuar kryen funksione të ndryshme për shërbime të ndryshme, detyrat kryesore të tij ose saj janë katërfish:

1. monitorimi i pajtueshmërisë me ligjet, direktivat dhe udhëzimet të cilat drejtojnë aktivitete të shërbimeve të ndryshme
2. vlerësimi i korrektesisë së atyre aktiviteteve
3. vlerësimi i efektivitetit të atyre aktiviteteve
4. përcaktimi nëse ndonjë prej atyre aktiviteteve është në mospërputhje apo në kundërshtim me të drejtat e njeriut

Ndoshta jo rastësisht, IPAIS ka përqendruar tradicionalisht pjesën më të madhe të burimeve

të veta hetimore mbi çështjet e Organizatës Australiane të Sigurisë së Inteligjencës (OAS). Arsyeja është se juridiksioni i OAS është kryesisht vendor, dhe kjo kështu ka më shumë të ngjarë që t'i shkelë të drejtat e qytetarëve dhe banorëve Australianë sesa shërbimet e shtetit të inteligjencës së jashtme dhe të mbrojtjes. (Një vlerësim i kohëve të fundit sugjeron se 60-70 për qind e burimeve OAS shpenzohen për programet e inspektimit proaktiv.)²⁴ Kur kryen një hetim të plotë, OAS mund dhe nuk përdor të njëjtat kompetenca të hetimit të parashikuara për komisionet mbretërore të hetimit. Kjo është sepse OAS mund të detyrojë dëshmitarët që të paraqiten në seancat gjyqësore dhe të dëshmojnë të vërtetën. Ai gjithashtu ka fuqinë që të detyrojë prodhimin e dokumenteve për të hyrë në lokalet e shërbimit. Ndërkohë, siguria e OAS është e garantuar nga fakti se ai ose ajo mund të largohet vetëm për ndonjë shkak.

Ligji i zbatueshëm kërkon nga OAS që të dorëzojë një raport vjetor të aktiviteteve të tij apo të saj për kryeministrin, i cili duhet ta dorëzojë raportin në të dy dhomat e parlamentit. Edhe pse ish shefat e zyrës në përgjithësi nuk e shohin OAS si organ mbiqëqyrës me kapacitet për të sjellë ndryshime,²⁵ rekomandimet se zyra duhet sjellë ndryshime megjithatë janë marrë seriozisht nga shërbimet e inteligjencës dhe ministrat e tyre përkatës.²⁶

Duhet përfundimisht të vihet re se përveç rishikimit nga OAS të PJCS (siç u diskutua më lartë), shërbimet e inteligjencës së Australisë gjithashtu shqyrtohen nga Zyra Kombëtare Australiane e Auditimit.

4.3 ORGANET EKSPERTE MBIQËQYRËSE

Organet eksperte të mbiqëqyrjes themelohen zakonisht me statut. Karakteristikat e tyre dalluese përfshijnë funksionet që ata kryejnë, shkalla e tyre të pavarësisë nga ekzekutivi dhe parlamenti, kujt i raportojnë, si zgjidhen anëtarët e tyre, dhe nëse ka apo nuk ka ndonjë kërkesë për anëtarësim.

4.3.1 Komisioni i Shqyrtimit të Inteligjencës së Sigurisë së Kanadasë dhe Zyra e Komisionerit të Institutit të Sigurisë së Komunikimit

Kanadaja ka dy organe të tilla eksperte të mbiqëqyrjes: KSHIS dhe Zyra e Komisionerit të Institutit të Sigurisë së Komunikimit (ZKISK). KSHIS, e cila vepron jashtë dyja degëve ekzekutive dhe legjislative të qeverisë, ka një maksimum prej pesë anëtarëve, të cilët të gjithë duhet të jenë këshilltarë të organeve shtetërore dhe për këtë arsye nën betim të sekretit. Përveç kësaj, asnjë anëtarë i KSHIS nuk mund të jetë aktualisht anëtar i parlamentit.²⁷ Fillimisht, ishte shpresuar se anëtarësimi i saj do të nxirrej nga personat të cilët kishin përvojë si këshilltarë të shtetit përmes shërbimit si ministrat përgjegjës. Kjo nuk ka qenë gjithmonë kështu. KSHIS takohet në një ambient të sigurt dhe ka një staf të verifikuar të sigurisë. Përtej marrjes së certifikatës së pajtueshmërisë së ZIPSHISK, KSHIS ka një mandat të vetin për të siguruar përputhjen e KSHIS, duke përfshirë fuqinë për të hetuar ankesa kundër shërbimit (shih Kutinë 2). Në këtë drejtim, ai mund të udhëzojë ZIP të SHISK apo vetë shërbimin për të kryer një shqyrtim të aktiviteteve të veçanta.

Kutia 2: Mandati i Komisionit Kanadez të Shqyrtimit të Inteligjencës së Sigurisë

Funksionet e Komisionit të Shqyrtimit janë:

- a. që të shqyrtojë në përgjithësi funksionimin e shërbimit në detyrat dhe funksionet e tija, dhe në këtë aspekt lidhur me,
 - i. shqyrtimin e raporteve të Drejtorit dhe certifikatave të Inspektorit të Përgjithshëm të përcjella atij sipas nën-pikave 33(3),
 - ii. të shqyrtojë direktivat e dhëna nga Ministri sipas nën-pikave 6(2),
 - iii. të shqyrtojë marrëveshjet e arritura nga Shërbimit sipas nën-pikave 13(2) dhe (3) dhe 17(1) dhe që të monitorojë ofrimin e informatave dhe të dhënave të inteligjencës në pajtim me ato marrëveshje,
 - iv. të shqyrtojë çfarëdo raporti apo komenti të dhen atij/asaj sipas nën-pikës 20(4),
 - v. të monitorojë çfarëdo kërkesë referuar sipas paragrafit 16(3)(a) të bërë Shërbimit,
 - vi. të shqyrtojë rregullativën, dhe
 - vii. të hartojë dhe analizojë statistika mbi aktivitete operationale të Shërbimit;
- b. të aranzhojë shqyrtimet apo të kryej shqyrtime, sipas nenit 40; dhe
- c. të kryej hetime lidhur me
 - i. ankesat e bëra Komisionit sipas nenit 41 dhe 42,
 - ii. raporteve të bëra Komisionit sipas nenit 19 të Ligjit për Shtetësi, dhe
 - iii. çështjeve që i referohen Komisionit sipas nenit 45 të Ligjit Kanadezë për të Drejtat e Njeriut.²⁸

Në kryerjen e shqyrtimeve të saja, KSHIS ka të drejtë qasje në çfarëdo informate nën kontrollin e ZIP të ShSIK ose që KSHIS konsideron të nevojshme për kryerjen e detyrave dhe funksioneve të veta - duke përfshirë raportet dhe shpjegimet. KSHIS mund të paraqesë raporte tek ministri përgjegjës sipas diskrecionit të vet; megjithatë, duhet gjithmonë të paraqesë një raport vjetor që ministri përgjegjës mund ta dërgojë në parlament. Edhe pse KSHIS mund ndryshe të përcaktojë përmbajtjen e saj, raporti vjetor nuk mund të zbulojë informata të fshehta.

Është shpresuar fillimisht se raporti vjetor i KSHIS do t'i siguronte parlamentit informata të nevojshme për të kryer mbikëqyrje efektive të inteligjencës. Në praktikë, megjithatë, KSHIS nuk ka qenë gjithmonë planifikues.²⁹

Kur është takuar Komisioni i Veçantë i Dhomës së Deputetëve në shqyrtimin e Ligjit të ShSIK dhe Ligjit të Kundërvajtjeve të Sigurisë (shih nenin 4.1.2.4 më lartë) për të shqyrtuar rolet përkatëse të KSHIS dhe ZIP të ShISK, anëtarët e tij nuk kanë mundur të kuptojnë se pse funksionet e ZIP të ShISK nuk mund të përfshihen në ato të KSHIS. Ministri përgjegjës në atë kohë ka luftuar shumë për të bindur Komisionin e Veçantë lidhur me rëndësinë e ZIP të ShISK dhe nevojën për të dy organet. Si rrjedhojë, komisioni i posaçëm ka ndryshuar kursin dhe është përmbajtur nga rekomandimi që ZIP të ShISK të shpërbëhet. Vite më vonë, megjithatë, një qeveri e mëvonshme ka pranuar dorëheqjen e udhëheqësit dhe pastaj e la postin të zbrazët për më shumë se një vit. Kohët e fundit qeveria ka treguar se ajo tani ka ndërmend të shpërbëjë rolin e ZIP të ShISK në KSHIS. Ndërsa gjoja duke sugjeruar se ajo ishte duke bërë këtë për të ulur shpenzimet administrative, ajo gjithashtu argumentoi se mbikëqyrja do të përmirësohej përmes kësaj.³⁰

Deri në vitin 1996, kur një urdhër ekzekutiv themeloi ZKISK, Instituti i Sigurisë së Komunikimit (ISK), shërbimi kanadez i sinjalistikës së inteligjencës, nuk kishte asnjë mbikëqyrje të

jashtme. Pesë vjet më vonë, si pjesë e një projektligji të Kodit Penal, parlamenti miratoi Ligjin Anti-terrorizëm, i cili ofroi një bazë ligjore si për ZKISK ashtu edhe ISK (e cila, si CSEC, kishte qenë duke vepruar sipas një urdhri ekzekutiv). Ligji Anti-Terrorizëm i dha ZKISK një mandat të kufizuar për të siguruar që ISK vepron në përputhje me ligjin kanadez. ZKISK është i autorizuar edhe për të shqyrtuar ankesat kundër agjencisë. Kërkesat për zyrën përfshijnë eksperiencë si një gjyqtar të gjykatës së lartë. Kur të arrijë në zyre, ZKISK mund të shkarkohet vetëm për shkaqe të bazuara.

Ashtu si ZIP të ShISK edhe KShIS, ZKISK vepron në kuadër të rrethit të fshehtësisë, me objekte të sigurta dhe staf të kufizuar të verifikuar të sigurisë. Përveç kësaj, ZKISK gëzon të njëjtat kompetenca hetimore si çdo komisioner sipas Ligjit për Hetime, si KShIS, ZKISK duhet të dorëzojë një raport vjetor që ministri përgjegjës të mund ta dërgojë në parlament.

Këto dy raporte vjetore ofrojnë të vetmen informatë që parlamenti kanadez merr direkt nga ZKISK dhe KShISK. Në asnjë rast nuk është e detyruar qeveria që të ndërmarrë veprime mbi rekomandimet e raportit.

4.3.2 Komisioni Belg i Shqyrtimit të Agjencive të Inteligjencës

Një organ ekspertë i ngjashëm me KShIS kryen mbikëqyrjen e inteligjencës në Belgjikë. Megjithatë, Komisioni Belg i Shqyrtimit të Agjencive të Inteligjencës (i njohur si Komisioni I) ndryshon nga shembulli kanadez, në disa aspekte të rëndësishme. Së pari, mandati i tij mbulon dy shërbimet e inteligjencës (Sigurinë shtetërore, i cili është një shërbim civil; dhe Shërbimin e Përgjithshëm të Inteligjencës dhe Sigurisë, homologu ushtarak i Sigurimit të Shtetit), si dhe Njësinë e Koordinimit të Vlerësimit të Kërcënimit.³¹ Së dyti, mandati i Komisionit I shtrihet përtej sigurimit të pajtueshmërisë me ligjet dhe rregulloret lidhur me efikasitetin e shërbimeve dhe koordinimin mes tyre. Së treti, tre anëtarët e Komisionit I, të gjithë prej të cilëve duhet të jenë të verifikuar, kanë diplomë në juridik dhe kanë përvojë profesionale përkatëse, janë të emëruar nga Senati Belg (jo si në Kanada nga kabineti). Së fundi, kryetari i komisionit duhet të jetë një gjyqtar.

Asnjë anëtar i Komisionit nuk mund të jetë anëtar i parlamentit, por legjislacioni i komisionit vë një barrë në të dyja dhomat e parlamentit për të ngritur komisione të përhershme për të monitoruar punën e Komisionit I dhe të shqyrtojë raportet e tij. Ligji më tej kërkon nga anëtarët e komisioneve parlamentare për të marrë masat e duhura të sigurisë, dhe i vendos ata nën një detyrim për të mbajtur informatat konfidenciale që ata marrin, edhe pas largimit nga detyra, nën dënimin e ligjit.

5. PENGESAT PËR MBIKËQYRJE EFEKTIVE

Në shtetet në tranzicion, shumë faktorë mund të pengojnë në krijimin e praktikave të mbikëqyrjes efektive të inteligjencës. Kjo pjesë diskuton pengesat më të përhapura.

5.1 HEZITIMI PËR TË MBAJTUR PËRGJEGJËS DEGËN EKZEKUTIVE

Pengesë më themelore të mbikëqyrjes efektive është ngurrimi i ligjvënësve që të miratojnë dhe përdorin masa që e bëjnë degën ekzekutive përgjegjëse. Në shtetet në tranzicion, ku dega e ekzekutivit nuk ka qenë e mbajtur më parë përgjegjëse, ligjvënësit zakonisht duhet të eksperimentojnë me një shumëllojshmëri të qasjeve para se të përcaktojnë se

cila metodë funksionon më së miri për ta. Duke u bazuar vetëm në seancat e komisionit vetëm për të siguruar mbikëqyrjen efektive me siguri do të provohet si e pamjaftueshme. Përvoja ka treguar se puna e stafit, studime kërkimore, vizita në terren, dhe seancat me kamera do të jetë gjithashtu të nevojshme.

5.2 LAKORJA E PJERRËT E TË MËSUARIT

Aktivitetet e sigurisë dhe inteligjencës ndryshojnë nga shumica e funksioneve të tjera të qeverisë në atë se ato ndikojnë dhe/ose përfshijnë pothuajse të gjitha departamentet apo ministritë. Për shkak se mbikëqyrja e duhur kërkon njohuri të mëdha me funksionet dhe praktikën e shërbimeve të inteligjencës dhe mënyrat komplekse në të cilat ato ndërveprojnë me agjencitë e tjera qeveritare, lakorja e të mësuarit është e pjerrët dhe kështu e vështirë për ligjvënësit me shumë kërkesa të tjera në kohën dhe vëmendjen e tyre. Zhvillimi ekspertizës së nevojshme merr kohë, sidomos kur merret parasysh ngurrimi i përgjithshëm i zyrtarëve të inteligjencës për të ndarë njohuritë e tyre të hollësishme.

5.3 NGESA E BESIMIT

Nëse shërbimet e inteligjencës dhe organet mbikëqyrëse të inteligjencës nuk i besojnë njëri-tjetrit, nuk mund të ketë diskutime të sinqerta, nuk ka shkëmbime të rëndësishme të informatave dhe nuk ka mbikëqyrje efektive. Për të ndërtuar marrëdhënie të besimit, organet e jashtme të mbikëqyrjes (sidomos komitetet legjislativë) duhet të shmangen së fokusuari vetëm në pajtueshmëri. Kufizimi i mbikëqyrjes në këtë mënyrë nxit një mjedis kundërshtues, ne-kundër-tyre dhe dekurajon personelin e inteligjencës nga të parit e ndonjë përfitimi të tyre në procesin e mbikëqyrjes. Në vend të kësaj, të paktën në fazën fillestare, ata shohin vetëm vështirësi të konsiderueshme.

Që mbikëqyrja të jetë efektive, shërbimet e inteligjencës duhet të përjetojnë përfitimet e saja. Një theks të veçantë në efikasitetin, për shembull, mund t'i sjellë dobi shërbimit nëpërmjet rekomandimeve që inkurajojnë degën ekzekutive për t'i siguruar shërbimit më shumë burime. Shërbimi gjithashtu mund të përjetojë dobitë e mbikëqyrjes kur një komisioni legjislativ ose organ ekspert mbikëqyrës korrigjon një raport të mediave i cili gabimisht akuzon pjesëtarët e shërbimit për sjellje të keqe ose vë në pikëpyetje efektivitetin e tyre.

5.4 MOHIMI I QASJES TEK PERSONAT, VENDET, GAZETAT DHE TË DHËNAT

Pengesë e vetme më e rëndësishme për mbikëqyrje efektive është mohimi i qasjes në persona, vende, gazeta, dhe të dhënat. Pa një qasje të tillë, organet e mbikëqyrjes nuk mund të funksionojnë siç duhet (shih gjithashtu, Nathan- Mjeti 3). Ata nuk mund t'i testojnë nëse informatat që i marrin nga dega e ekzekutivit janë të sakta, as që mund ta zhvillojnë në mënyrë të duhur një hetim në një çështje të caktuar. Në vend të kësaj, ata duhet të mbështeten vetëm në atë që atyre u thuhet dhe çdo gjë që ata mund të marrin nga burime të hapura.

5.5 PRESIONI I KOHËS DHE EFEKTI I TYRE NË SHQYRTIMIN E HOLLËSIRAVE

Presioni i kohës që ligjvënësit ndiejnë mund të ketë një efekt negativ në llojin e kontrollit të ndërmarrë nga ata. Studimet e komisioneve mbikëqyrëse të kongresit amerikan kanë gjetur se ligjvënësit, në vend se t'i kërkojnë problemet vet ata, kanë më shumë gjasa

për t'u marrë me çështjet që kanë kapur tashmë vëmendjen e publikut³² — dhe ata kanë arsye të mirë për të bërë kështu. Për shkak se ligjvënësit janë njerëz të zënë me shumë përgjegjësi (duke përfshirë vetë rizgjedhjen e tyre), ata kanë tendencë për të ndjekur këto çështje më shumë për t'u ofruar atyre një përfitim personal politik. Fakti se shërbimi i shqyrtimit të inteligjencës rrallë ndodh në publik, do të thotë se ai u ofron atyre mundësi të vogël për përfitim politik.

Kapaciteti i ligjvënësve për të mbikëqyrrur shërbimet e inteligjencës pengohet më tej nga vetë natyra e degës legjislativë. Koha në dispozicion për mbikëqyrje është e kufizuar jo vetëm nga puna që të gjithë ligjvënësit duhet të kryejnë, por edhe nga seancat e legjislaturës. Në shumicën e juridiksioneve, puna legjislativë ndërpritet kur legjislatura nuk është në seancë dhe gjatë zgjedhjeve. Vendosija e përgjegjësive për mbikëqyrje në një organ ekspertësh ofron një zgjidhje të pjesshme për këtë problem.

5.6 BESNIKËRIA PARTIAKE

Procesi i mbikëqyrjes shumë lehtë mund të pengohet nga besnikëria partiake. Në Shtetet e Bashkuara për shembull, kur besnikëria partiake bëhet e tepërt, ajo mund të pengojë përpjekjet e opozitës për të shqyrtuar një shërbim të inteligjencës duke vonuar ose kontrolluar punën e komisioneve të kongresit për mbikëqyrje.³³ Në mënyrë të ngjashme, në shumicën e juridiksioneve parlamentare, partia në pushtet kontrollon agjendat e të gjitha komisioneve legjislativë përmes përfaqësimit të saj shumicë. Për të luftuar këtë dominim, i cili është rregull i përgjithshëm, disa juridiksione kërkojnë që kryetari i komisionit mbikëqyrës të inteligjencës të jetë një anëtar i një partie opozitare.

Ndërrimi në rotacion i kryesuesit në këtë mënyrë dhe përzgjedhja e anëtarëve të komisionit të bazuar në bilancin e duhur në mes të qeverisë dhe opozitës janë mënyra të rëndësishme në të cilat besnikëria partiake mund të minimizohet dhe bashkëpunimi të promovohet. Në përgjithësi, funksionet mbikëqyrëse janë më të mira kur anëtarët e komisioneve mbikëqyrëse punojnë së bashku në përpjekje kolektive të gjetjes së rezultateve që i shërbejnë interesit kombëtar.

5.7 RAPORTET E VONUARA NGA ORGANET EKSPERTE TË MBIKËQYRJES

Në rast se organet e ekspertëve themelohen për të zhvilluar format e ndryshme proaktive dhe rutinë të kontrollit, është shumë e rëndësishme që raportet dhe analizat e tyre të jenë vënë në dispozicion të ligjvënësve në kohën e duhur. Pavarësisht se çfarë aspekte të inteligjencës ligjvënësit vetë i shqyrtojnë, ata prapëseprapë duhet të jenë të vetëdijshëm për pasqyrën më të gjerë të mundshme në mënyrë që të kryejnë përgjegjësitë e tilla të gjera si ndarja e fondeve publike dhe rishikimi i legjislacionit ekzistues. Në qoftë se ligjvënësit nuk mund të marrin raporte në kohën e duhur dhe nuk mund të pyesin anëtarët e organeve eksperte për rekomandimet e tyre, aftësinë e deputetëve për të përmbushur përgjegjësitë e tyre do të dëmtoheshin në masë të madhe.

5.8 BURIME JOADEKUATE

Aftësia e ligjvënësve për të kryer mbikëqyrje efektive deri në një masë të madhe varet nga burimet e vëna në dispozicion të tyre. Burimet më të rëndësishme në këtë drejtim janë stafi dhe qasja. Siç është theksuar më herët, ligjvënësit janë njerëz të zënë me punë me një gamë të gjerë të përgjegjësive. Pa ndihmën e mbështetjes së stafit të përhershëm,

shumë të aftë, jopartiak, me një njohuri të gjerë të komunitetit të inteligjencës, ligjvënësit kanë gjasa për të kryer mbikëqyrje që është e kufizuar, duke u fokusuar në seancat e komisioneve më shumë se sa në punë hetimore. Për më tepër, për të kryer mbikëqyrje efektive, ligjvënësit gjithashtu kanë nevojë për qasje në një gamë të gjerë të informatave, duke përfshirë shërbimet kërkimore dhe kapacitetet e auditimit.

Krijimi i një mbështetje të stafit të përhershëm jo-partiak mund të ndihmojë gjithashtu në zhvillimin dhe mbajtjen e vazhdimësisë së njohurive institucionale. Për shkak se ekspertiza e inteligjencës merr aq shumë kohë për tu zhvilluar, zëvendësimi i ligjvënësve (të cilët mund të jenë të konsiderueshme në disa juridiksione) shpesh rezulton në një humbje të dijes dhe përvojës. Për arsye të dukshme, prania e një stafi të përhershëm jo-partiak lehtëson këtë pengesë të mbikëqyrjes efektive.

6. PËRPILIMI I KORNIZAVE LIGJORE DHE INSTITUCIONALE PËR NJË SISTEM MBIKËQYRJEJE

Mandatet e mbikëqyrjes duhet të kenë një fushë përgjegjësie sa më të gjerë të mundshme. Edhe pse mandati për një organ mbikëqyrës të veçantë varet shumë nga vendosja e tij përbrenda sistemit të gjithmbarshëm mbikëqyrës, nëse merren parasysh kolektivisht këto mandate duhet mbulojnë një gamë të gjerë të çështjeve së shërbimeve të inteligjencës, nga administrimi dhe operativa deri tek politikat dhe buxheti.

Për të qenë një sistem mbikëqyrjeje efektiv, duhet të sigurojë që shërbimet e inteligjencës që i monitoron t'i përmbushin ligjet, rregulloret dhe politikat e zbatueshme dhe të jenë efektive në detyrat që i kryejnë. Edhe pse monitorimi i kësaj përmbushjeje mund të jetë një detyrë relativisht e thjeshtë, vlerësimi i efikasitetit është shumë më i komplikuar sepse kërkon një ekzaminim gjithëpërfshirës të sigurisë dhe sistemit të inteligjencës në tërësi. Në këtë përpjekje nuk mjafton thjeshtë të hulumtohen agjencitë që grumbullojnë inteligjencë. Është e nevojshme të ekzaminohet nëse liderët e zgjedhur janë: në mënyrë aktive dhe rutinore të angazhuar në përcaktimin e strategjive dhe përgjegjësive për shërbimet e inteligjencës; duke përcaktuar kërkesat për inteligjencë që përmbushin kërcënimet dhe mundësitë e kohës përkatëse; vendosin prioritetet që duhet ndjekur; dhe që sigurojnë se komponentët e ndryshëm të sistemit të inteligjencës janë duke i ndjekur këto prioritetet.

Nëse e konsiderojnë sistemin e sigurisë dhe inteligjencës si tërësi, duket e qartë se për të qenë i dobishëm në mbrojtjen e sigurisë kombëtare, shërbimet e inteligjencës duhet t'i ofrojnë qeverisë në çfarëdo momenti “të vërtetën më të mirë” në dispozicion. Megjithatë, puna e inteligjencës nuk është një shkencë e përkryer, dhe “e vërteta më e mirë” mund ndonjëherë të jetë me gabime të rënda. Kjo është natyra e punës; megjithatë, është qenësore që shërbimet e inteligjencës t'i “flasin të vërtetën pushtetit” pavarësisht pasojave të dështimit. Për ta promovuar dhe mbajtur këtë qëndrim përbrenda komunitetit të inteligjencës, shërbimet duhet të kenë përkrahjen e plotë të partive politike, pa përjashtuar kritikën e menduar drejt. Problemi është se legjislativat janë organe politike, ku qeveritë-në-pritje rregullisht kërkojnë ta sfidojnë partinë në pushtet duke ofruar qëndrime alternative. Për këtë arsye, mbikëqyrja e inteligjencës shpeshherë është më efektive kur kryhet nga organe mbikëqyrëse ekspertësh pa lidhje të drejt për drejta me pushtetin ekzekutiv apo atë legjislativ. Ky aranzhim ofron mundësinë e heqjes së politikës nga puna e mbikëqyrjes së inteligjencës.

Sa i përket përputhjes së shërbimeve të inteligjencës me ligjin, organet mbikëqyrëse eksperte duhet të kenë mandat jo vetëm për të shqyrtuar anën operative të shërbimit pas kryerjes së veprimeve, por të shqyrtojnë vazhdimisht nëse ligjet, rregulloret dhe politikat e zbatueshme janë duke funksionuar mirë apo duhet ndryshuar. Këto organe duhet të obligohen të hetojnë ankesat kundër shërbimeve me aftësi ndërhyrëse apo detyruese, apo për të siguruar që ankesat të jenë plotësisht të hulumtuara nga gjykatat përkatëse (shiko Mjeti 9 – Forcat). Tutje, ato duhet të obligohen të paraqesin raporte të rregullta pran të gjitha autoriteteve relevante; dhe këto raporte duhet përmbajnë, aty ku është e përshtatshme, rekomandime për korrigjime.

Sa i përket efikasitetit të shërbimeve të inteligjencës, organet mbikëqyrëse eksperte duhet të bëjnë matje të aftësisë dhe performancës. Shpeshherë kjo matje bëhet pas përfundimit të veprimeve (mësimet që duhet nxjerrë), por duhet të ketë gjithashtu një komponentë të vazhdueshëm që merr parasysh nëse aftësitë momentale të një shërbimi janë në gjendje të përmbushin nevojat e parapara nga qeveria për të ardhmen. Institucionet supreme të auditimit (ISA-të) zakonisht kanë shkathtësitë e nevojshme për të zhvilluar matje të tilla (shiko Instrumentin 8 – Wills); por për shkak se ato zakonisht kanë përgjegjësi për gamën e gjerë të operatives qeveritare, ndoshta nuk do të mund t'i përkushtojnë sektorit të inteligjencës vëmendjen e duhur rregullisht. Si pasojë e kësaj, legjislacionet mund ta shohin si të nevojshme të bëjnë lejime të veçanta për ISA-të apo të themelojnë organe të reja të auditimit për ta mbuluar këtë nevojë.

Kur krijohen mandatet për organet e mbikëqyrjes, legjislatorët duhet të sigurojnë që legjislacioni përkatës t'i lejojë mbikëqyrësit qasje të mjaftueshme në të gjitha komponentët e infrastrukturës së sigurisë dhe inteligjencës. Duke e bërë këtë do t'i lejohet organeve mbikëqyrëse qasje në kapacitetet e përgjithshme të komunitetit të inteligjencës. Pa një fushë të tillë të gjerë të përgjegjësisë, pushteti ekzekutiv mund shumë lehtë të lëvizë përreth përgjegjësive për t'ju shmangur shqyrtimit të thukët. Një fushë e gjerë e përgjegjësive ju lejon atyre që kryejnë mbikëqyrjen t'i shqyrtojnë marrëdhëniet strukturore të organizatave në fajë, se si këto marrëdhënie operojnë në praktikë, dhe si ndikojnë në koston e operacioneve të përbashkëta.

Tutje, legjislacioni përkatës duhet t'i lejojë anëtarët e organeve mbikëqyrëse siguri të caktuar të kohëzgjatjes së mandatit në mënyrë që të reduktohet ndikimi potencial i pushtetit ekzekutiv në vendimmarrjen e tyre. Kjo do të thotë, që nga aspekti organizativ, ata mund të jenë nga pushtet ekzekutiv, por nuk duhet të jenë brenda tij.

Kështu që ndokush mund të pyes nëse një legjislacion krijon organe ekspertësh për të kryer mbikëqyrje të inteligjencës, çfarë mbikëqyrje i mbetet legjislatorëve për të kryer? Përgjigja ndërlidhet me tri përgjegjësitë thelbësore që legjislacionet kanë në demokracitë parlamentare:

- Të debatojnë dhe miratojnë legjislacion
- Të aprovojnë shpenzimin e fondeve publike nga departamentet dhe agjencitë e qeverisë
- Të kërkojnë llogari nga qeveria për veprimet apo mosveprimet e saja

Të gjitha këto përgjegjësi kërkojnë nga legjislatorët të jenë aktivisht të kyçur me punën e mbikëqyrjes së inteligjencës. Nëse duan që t'i përmbushin obligimet e tyre lidhur me miratimin e legjislacionit, buxhetimin, dhe llogaridhënien, anëtarëve të komisioneve

legjislative do t'ju duhet jo vetëm qasje me kohë në raportet e organeve eksperte por gjithashtu edhe mundësia për t'i marr në pyetje anëtarët e këtyre organeve lidhur me raportet që kanë parashtruar. Në plotësim të kësaj, legjislatorët ndonjëherë duhet të kryejnë edhe hetimet e tyre kur çështjet janë ngritur në atë mënyrë që kërcënojnë besimin e qytetarëve tek shërbimet e inteligjencës. Legjislatorët do të duhet të shqyrtojnë gjithashtu në intervale të rregullta aktivitetet e organeve mbikëqyrëse eksperte për të siguruar që ata janë duke vepruar në mënyrë efektive dhe se kanë burime përkatëse.

Së fundmi, siç është diskutuar në Seksionin 5.4, pa qasje në persona, vende, dokumente dhe shënime, nuk mund të ketë mbikëqyrje efektive. Si rrjedhojë, fuqia më e rëndësishme e një organi mbikëqyrës është që ta bëjë qasjen të detyrueshme. Edhe pse legjislatorët mund të kenë qasjen e nevojshme në përgjithësi, komisionet legjislative mund të pengohen në qasjen e tyre në informata të klasifikuara, në personelin, apo në ambiente pune, sepse konditat e qasjeve të tilla nuk janë përcaktuar qartazi në ligjet statutore.

7. REKOMANDIMET

Çdo legjislacion që themelon një sistem të mbikëqyrjes së inteligjencës duhet në mënyrë specifike t'i mbulojë çështjet vijuese:

Themelimi i një komisioni legjislativ me qasje të garantuar në persona, vende, dokumente dhe shënime.

Legjislacioni përkatës që themelon këtë komision duhet të specifikojë pushtetin e tij lidhur me qasjen – si fuqia për të lëshuar fletëthirrje, të detyrojë dhënien e dëshmive nën betim apo me deklaratë të mosdhënies së betimit, dhe për të hyrë dhe kërkuar në lokalet e shërbimeve të inteligjencës. Duhet të specifikojë gjithashtu se kush mund të bëhet anëtar i komisionit dhe çfarë burimesh do të jenë nën udhëheqjen e komisionit. Dy qëllimet e saja, siç janë definuar me legjislacion, duhet të jenë parandalimi i keqpërdorimeve nga ana e shërbimeve të sigurisë dhe inteligjencës, dhe përmirësimi i efektivitetit, efikasitetit dhe ekonomizimi i operativës së tyre. Komisioni tutje duhet të jetë në gjendje të udhëzojë çfarëdo organi mbështetës për të ndërmarr projekte mbikëqyrjeje për të cilat nuk është profesionalisht kompetente apo nuk ka kohë që t'i ndjek – projekte të tilla duhet përfunduar dhe raportuar përbrenda afateve kohore të arsyeshme.

Obligimet e vendosura mbi komisionin duhet të përfshijnë kërkesën që të kryej mbikëqyrjen përbrenda një ambienti të sigurt. Anëtarët e tij dhe stafi i tyre duhet të verifikohen nga aspekti i sigurisë dhe duhet të bëjnë betimin për mos zbulimin e informatave të klasifikuara.³⁴ Tutje, edhe pse janë të lejuar të bëjnë raporte publike sipas diskrecionit të tyre, komisioni duhet të obligohet të përgatis një raport se paku një herë në vit që do të shqyrtohet nga legjislativi dhe do t'i vihet në dispozicion popullatës. Të gjitha raportet e këtilla duhet të verifikohen nga shërbimet për përfshirje të papërshtatshme të materialeve të klasifikuara, mirëpo vendimi përfundimtar lidhur me çështjen e përfshirjes duhet t'i takojë komisionit.

Legjislacioni duhet të përshkruaj tutje që komisioni do të bëjë rregullisht shqyrtime të legjislacionit të sigurisë kombëtare për të vlerësuar nëse legjislacioni është duke vepruar siç është paraparë dhe vazhdon të pasqyrojë kërcënimet e tanishme dhe rrethanat teknologjike. Duhet të përfshijë dënime konkrete për anëtarët e komisionit dhe stafin

të cilët zbulojnë fshehurazi informacione. Së fundmi, duhet të autorizojë anëtarët e komisionit që të themelojnë komisione ad hoc për hetime kur nevojitet ekspertizë e jashtme, apo një çështje me gjasë do të jetë tejet politike.

Themelimi i një organi të pavarur për shqyrtimin e ankesave ndaj çfarëdo shërbimi të inteligjencës.

Një organ i tillë duhet të jetë pika e parë e kontaktit për çdokënd që bënë ankesë kundër një shërbimi të inteligjencës. Legjislacioni përkatës themelues duhet të ofrojë mbrojtje konkrete për lajmëtarët e keqpërdorimeve. Lajmëtarët e keqpërdorimeve duhet të mbrohen me kusht që nuk kanë zbuluar informata të klasifikuara të cilat paraprakisht nuk janë bërë publike dhe se zbulime të tilla janë bërë me mirëbesim. Mbrojtjet duhet të zbatohen nëse zbulimet e bëra në ndërkohë janë gjykuar të jenë në interes të popullatës. Tutje, organi duhet të ketë fuqinë të shqyrtojë raste individuale pasi që ato të janë gjykuar për të siguruar që lajmëtarët e keqpërdorimeve të mos kenë vuajtur pasoja të papranueshme lidhur me punësimin e tyre.

Themelimi i një apo më shumë organeve mbikëqyrëse ekspertësh për kryerjen e mbikëqyrjes kryesisht, por jo edhe përjashtimit, të natyrës proaktive.

Këto organe duhet të jenë në gjendje të takohen dhe diskutojnë lirisht me njëri tjetrin dhe me komisione legjislative, me kusht që këto takime mbahen në ambiente të sigurta. Ato gjithashtu mund të shërbejnë nevojat e pushtetit ekzekutiv, mirëpo qëllimi i tyre primar është që t'ju ndihmojnë komisioneve legjislative në parandalimin e keqpërdorimeve të pushtetit dhe inkurajimin e efikasitetit me të lartë. Edhe pse këto organe të mbikëqyrjes duhet të jenë në gjendje të zhvillojnë planet dhe oraret e tyre të punës, ato duhet të marrin udhëzime si nga komisionet legjislative ashtu edhe nga pushteti ekzekutiv. Shqyrtimet e tyre mund të ndërmerren para, gjatë, apo pas ngjarjeve të cilat ata vendosin për t'i shqyrtuar.

Fundnotat

- Shih për shembull, Hans Born (ed.), *Mbikëqyrja parlamentare e sektorit të sigurisë: Parimet, Mekanizmat dhe Praktikat* (Gjenevë: DCAF, 2003); dhe Hans Born dhe Ian Leigh, *Si të bëhet Inteligjenca llogaridhënëse: Standardet ligjore dhe praktikat më të mira për mbikëqyrjen e agjencive të inteligjencës* (Gjenevë: DCAF, Universiteti i Durham, dhe Parlamenti në Norvegji, 2005).
- Për studime krahasuese, shih Jean-Paul Brodeur, Peter Gill, dhe Dennis Tollborg (eds.), *Demokracia, ligji dhe siguria: Shërbimet e brendshme të sigurisë në Evropën Moderne* (Aldershot, MB: Ashgate, 2003); Thomas C. Bruneau dhe Steven C. Boraz (eds.), *Reformimi i Inteligjencës: Pengesat ndaj kontrollit demokratik dhe efektshmërisë* (Austin: Universiteti Texas Press, 2007); Stuart Farson, Peter Gill, Mark Phythian, dhe Shlomo Shpiro (eds.), *PSI Doracaku për siguri globale dhe inteligjencë: Qasjet Nacionale: (Ëestport, CT: Praeger Security International, 2008); Greg Hannah, Kevin O'Brien, dhe Andreë Rathmell, Legjislacioni për Inteligjencë dhe siguri për reformën e sektorit të sigurisë, Raport teknik TR-288-SSDAT (RAND Europe, 2005).*
- Disa studime e kanë shikuar efektshmërinë e organeve të caktuara të mbikëqyrjes për një periudhë specifike kohore. Këto përfshijnë: Stuart Farson, kthimi i gënjeshtërs fisnike: Rishikimi pesëvjeçar i parlamentit për ligjin e CSIS: Instrument për ndryshim apo lidhje e dobët në zinxhirin e llogaridhënies?" ("The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act: Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?") në *përgjegjësi për drejtësi penale: Ese të përzgjedhura*, ed. Philip C. Stenning (Toronto: Shtypi i Universitetit të Torontos, 1995), ff. 185–212; Loch Johnson, *Sezoni i hetimit: THetimi i Inteligjencës nga Senati* (Lexington: Shtypi i Universitetit Kentucky, 1985); Kathryn S. Olmsted, *Sfidimi i Qeverisë së Fshehtë: Hetimet pas Uaterhejtit të CIA-së dhe FBI-së* (Chapel Hill: Universiteti North Carolina, 1996); dhe Kent Roach, "Rishikimi parlamentar i Ligjit Kundër Terrorizmit," *Tremujor për të drejtën penale* 52 (Maj 2007), ff. 281–4.
- Anthony Glees, Philip H.J. Davies, dhe John L. Morrison, *Ana e hapur e fshehtësisë: Komisioni Britanik për Inteligjencë dhe Siguri* (Londër: Njësia për Çështje Sociale, 2006); Frank J. Smist Jr., *Kongresi i mbikëqyrë komunitetin e inteligjencës së Shteteve të Bashkuara 1947–1994, Botimi 2* (Knoxville: Shtypi i Universitetit të Tennessee, 1994).
- Shih Charles Tilly, *Demokracia* (Cambridge: shtypi i Universitetit Cambridge, 2007).
- Shih Peter Gill, "Simbolike apo e vërtetë? Ndikimi i Komitetit të Shqyrtimit të Inteligjencës së Sigurisë së Kanadasë, 1984–88," *Inteligjenca dhe siguria kombëtare* 4, nr. 3 (1989) f. 550–575.
- Në demokracitë parlamentare, kontrolli i shërbimeve të inteligjencës është zakonisht përgjegjësi e ekzekutivit. Megjithatë, disa elemente të kontrollit parlamentar mund të rezultojnë nga kompetencat e parlamentit për të aprovuar financimin e shërbimit të inteligjencës dhe miratuar legjislacion për shërbimet.
- Në disa sisteme shtetërore ku ekziston ndarja e pushteteve, komisionet legjislative nuk mund të thirrën anëtarët e zgjedhur të degës së ekzekutivit për të dëshmuar.
- Shih Thomas C. Bruneau, "Intelligence Reforms in Brazil: Contemporary Challenges and the Legacy of the Past," *Strategic Insights* VI, No. 3 (Maj 2007) (available at <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA485122>).
- Shih Marco Cepik, "Structural Change and Democratic Control of Intelligence in Brazil," in Thomas C. Bruneau and Steven C. Boraz (eds.), *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness* (Austin: University of Texas Press, 2007) fq. 149–169.
- Për një analizë krahasuese të sistemeve të mbikëqyrjes parlamentare në Bashkimin Evropian, shih Aidan Wills and Mathias Vermeulen, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union* (Brussels: European Parliament, 2011), especially the charts on fq. 92–95.
- Komisioni i Senatit Kanadez për Sigurinë Kombëtare dhe Mbrojtjen kur është udhëhequr nga Colin Kenny ka mbuluar një numër të çështjeve dhe ka hartuar disa raporte të rëndësishme, disa të bazuara në punën me kamera.
- Kanadaja e ka konsideruar këtë qasje por nuk e ka miratuar ende.
- Këto raporte fillimisht janë përgatitur nga Kabineti. Sidoqoftë, për shkak se Kabineti është perceptuar sikur ka një konflikt potencial të interesit, ata tani përgatiten në një ambient të sigurt që konsiderohet më i pavarur.
- Australia, Akti i Shërbimit të Inteligjencës 2001, Seksioni 29(3).
- Ibid., Seksioni 29(1)(b).
- Shih Canada, Special Committee on the Review of the CSIS Act and the Security Offences Act, *In Flux But Not In Crisis* (shtator 1990).
- Shih Kent Roach, "The Parliamentary Review of the Anti-Terrorism Act," *Criminal Law Quarterly* 52 (Maj 2007), fq. 281–4.
- Shih Stuart Farson, "The Noble Lie Revisited: Parliament's Five-Year Review of the CSIS Act:

- Instrument of Change or Weak Link in the Chain of Accountability?" in *Accountability for Criminal Justice: Selected Essays*, ed. Philip C. Stenning (Toronto: University of Toronto Press, 1995), fq. 185–212.
20. Shih Shlomo Shpiro, "Parliamentary and Administrative Reforms in the Control of Intelligence Services in the European Union," *Columbia Journal of European Law* 4 (1998), fq. 545–578.
 21. Shih Geoffrey R. Weller, "Comparing Western Inspectors General of Intelligence and Security," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 9, No. 4 (1996), fq. 383–406.
 22. Shih Frederick M. Kaiser, "The watchers' watchdog: The CIA inspector general," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 3, No. 1 (1989), fq. 55–75.
 23. Për shumë vite, vonesa në ofrimin e certifikatave të pajtueshmërisë së ZIP-SHISK për KSHIS e ka bërë të pamundur që raporti vjetor i komisionit të komentohet – dhe kështu ta informojë parlamentin lidhur me – çështjet e pajtueshmërisë së SHISK.
 24. Shih Ian Carnell dhe Neville Bryan, "Mbikëqyrja e mbikëqyrësve: Si ndihmon Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencë dhe Siguri në ruajtjen e sundimit të ligjit" (shkresa e prezantuar në Konferencën e Australisë për Ruajtje 2005, 12–14 korrik 2005) (në dispozicion tek http://www.igis.gov.au/public_statments/conference_papers.cfm).
 25. Në disa juridiksione që pasojnë modelin Westminster, anëtarët e degës së ekzekutivit bëjnë dallimin ndërmjet shqyrtimit dhe mbikëqyrjes. Ata e përdorin termin shqyrtim për të nënkuptuar kontrollin dhe termin mbikëqyrje për të nënkuptuar kontrollin e pasuar me kompetencën për të ndikuar në ndryshime. Kështu, në shqyrtimin e hollësishëm të aktiviteteve të shërbimit të inteligjencës, organet e shqyrtimit mund vetëm të bëjnë rekomandime për ndryshime, ndërsa organet e mbikëqyrjes mund të detyrojnë.
 26. Shih Ian Carnell dhe Neville Bryan, "Mbikëqyrja e mbikëqyrësve: Si ndihmon Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencë dhe Siguri në ruajtjen e sundimit të ligjit" (shkresa e prezantuar në Konferencën e Australisë për Ruajtje 2005, 12–14 korrik 2005) (në dispozicion tek http://www.igis.gov.au/public_statments/conference_papers.cfm).
 27. Fillimisht është shpresuar që anëtarët e KSHIS do të ishin ish ministra përgjegjës, por nuk ka qenë gjithmonë kështu rasti.
 28. Ligji i Shërbimit të Inteligjencës së Sigurisë Kanadeze, R.S.C., 1985, Kapitulli C-23, Neni 38.
 29. Shih Stuart Farson, "Gënjeshtra fisnike është rishikuar: Shqyrtimi pesë vjeçar i parlamentit të Ligjit të SHISK: Instrumenti i ndryshimit apo lidhjes së dobët në zinxhirin e llogaridhënies?" në llogaridhënie për drejtësi penale: *Esetë e përzgjedhura*, ed. Philip C. Stenning (Toronto: Universiteti i Torontos, 1995), faqe. 185–212.
 30. Bruce Cheadle, "Konservativët përdorin projektligjin e buxhetit për të larguar zyrën e inspektorit të përgjithshëm të agjencisë së spiunëve," *Shtypi Kanadez*, 26 prill 2012.
 31. Komisioni I është gjithashtu përgjegjës për të siguruar që informatat lidhur me terrorizmin dhe ekstremizmin të kalohen nga Njësia e Koordinimit të Vlerësimit të Kërcënimit tek autoritetet e duhura politike, administrative dhe gjyqësore.
 32. Shih, për shembull, Mathew D. McGubbins dhe Thomas Schwartz, "Mbikëqyrja e kongresit është rishikuar: Patrullat e policisë kundrejt alarmeve të zjarrit," *Gazeta amerikane e shkencave politike* 28, Nr. 1 (shkurt 1984), faqe. 165–179.
 33. Marvin C. Ott, "Përkatësia politike dhe rënia e mbikëqyrjes së inteligjencës," *Gazeta ndërkombëtare e inteligjencës dhe kundër-inteligjencës* 16, Nr. 1 (2003), faqe. 69–94.
 34. Verifikimi nga shërbimet e sigurisë për legjislatorët dhe bartësit e tjerë të caktuar të detyrave shtetërore (si gjyqtarët) mund të jetë problematike nga aspekti i kushtetutshmërisë nga pikëpamja e ndarjes së pushteteve. Kjo do të thotë që në përgjithësi është e papërshtatshme për një anëtarë të pushtetit ekzekutiv për të vendosur mbi përshtatshmërinë e një anëtari nga pushteti legjislativ apo gjyqësor. Për shkaqe të ditura, një formë e caktuar e verifikimit është e nevojshme për dikë që rregullisht do të merret me informata të klasifikuara. Fatmirësisht, ka një mori mënyrash për të shmangur këtë problem kushtetues. Legjislatura dhe gjyqësori mund të kryejnë ndaras një verifikim joformal të tyre të llojit që ndërmerre kur një person emërohet për t'u bërë ministër; apo si alternativ, mund të punësojnë firma të jashtme të sigurisë për të kryer një proces më formal të verifikimit. Një verifikim i tillë jap tri përfitime të rëndësishme: së pari, shërbimet e inteligjencës kanë gjasa më të mëdha t'i besojnë dhe të jenë më të drejtë për drejta me organet mbikëqyrëse, anëtarët e të cilit janë verifikuar. Së dyti, partnerët e huaj kanë më shumë gjasa të ndajnë informata inteligjence nëse janë të siguruar që informatat e ndara nuk do të zbulohen nga organet mbikëqyrëse të pa verifikuara. Së treti, studimet e devijimeve të elitës tregojnë se ka "molla të

prishura në çdo fuçi.” Gjyqtarët janë korruptuar, anëtarët e organeve mbikëqyrëse janë detyruar të japin dorëheqje për shkak konfliktit të interesit, dhe legjislatorët janë shpallur fajtor për tradhti. Verifikimi mund t’i largojë këto “molla të prishura” para se të shkaktojnë dëme të panevojshme.



INSTRUMENTI 3

Transparenca, Sekreti, dhe Mbikëqyrja e Inteligjencës në Demokraci

Laurie Nathan

3

Transparenca, Sekreti, dhe Mbikëqyrja e Inteligjencës në Demokraci

Laurie Nathan¹

1. HYRJE

Ekzistenca e shërbimeve të inteligjencës në vendet demokratike krijon një paradoks politik. Në njërën anë shërbimet krijohen me qëllim mbrojtjen e shtetit, qytetarëve dhe personave të tjerë nën juridiksionin e shtetit dhe rendit demokratik, dhe për këtë qëllim atyre u janë dhënë kompetenca dhe aftësi të veçanta. Ato zakonisht kanë të drejtë, që ua ofron legjislacioni, të mbledhin informata të rezervuara (konfidenciale) përmes vëzhgimit, përgjimit të komunikimeve si dhe metodave të tjera të cilat shkelin të drejtën e privatësisë; të ndërmarrin operacione të fshehta që kanë synim luftimin e kërcënimeve ndaj sigurisë kombëtare dhe për të operuar me një nivel shumë të lartë të fshehtësisë.

Nga ana tjetër, shërbimet e inteligjencës dhe anëtarët e ekzekutivit mund të abuzojnë me këto kompetenca dhe aftësi për të minuar sigurinë e individëve dhe të shkatërrojnë procesin demokratik. Ata mund të shkelin të drejtat e njeriut në kundërshtim me ligjin, të ndërhyjnë në veprimtaritë e ligjshme politike, dhe të favorizojë apo të paragjykojnë një parti politike apo liderin. Ata mund të frikësojnë kundërshtarët e qeverisë, të krijojnë një klimë frike, të shpikin apo të manipulojnë informatat nga inteligjenca në mënyrë që të influencojnë vendimmarrjen e qeverisë dhe opinionin publik. Ata gjithashtu mund të abuzojnë me fondet dhe metodat e inteligjencës për përfitime personale.

Duke pasur parasysh këto rrezeqe, vendet demokratike janë ballafaquar me sfidën e ndërtimit të rregullave, kontrollit dhe mekanizmave të mbikëqyrjes që synojnë minimizimin

e potencialit për sjellje të paligjshme dhe abuzimit të pushtetit dhe të sigurojë se shërbimet e inteligjencës i përmbushin përgjegjësitë e tyre në përputhje me kushtetutën dhe legjislacionin.

Këto synime njëlloj zbatohen edhe për organet e kontrollit dhe të mbikëqyrjes që drejtojnë organizata të tjera shtetërore, por ato janë shumë të vështira për të arritur në botën e shërbimit të fshehtë për shkak të nivelit të lartë të fshehtësisë që i rrethon shërbimet e inteligjencës dhe operacionet e tyre. Fshtësia pengon monitorimin dhe rishikimin nga organet mbikëqyrëse, ngulfat shqyrtim publik, dhe kjo e bën të lehtë për oficerët e inteligjencës për të fshehur sjelljet e pahijshme.

Ky instrument fokusohet në fshtësinë, të transparencën, si dhe sigurimin e informacionit në lidhje me organet mbikëqyrëse të inteligjencës. Këto organe janë parlamenti, një komision parlamentar për mbikëqyrje të inteligjencës, gjyqësori, një institucion suprem auditimi (ISA), inspektori i përgjithshëm për inteligjencë (si në Australi, Zelandën e Re dhe Afrikën e Jugut), si dhe një organ i kualifikuar për mbikëqyrjen e inteligjencës (të tilla si komiteti i rishikimit për shërbimet e inteligjencës dhe sigurisë në Holandë). Instrumenti përshkruan debatin politik dhe konceptual rreth sekretit të inteligjencës dhe të transparencës; paraqet praktikën e mirë në lidhje me legjislacionin për mbrojtjen e dhe qasjen në informata dhe diskuton informacionin e inteligjencës që kërkohet nga parlamenti dhe organet tjera mbikëqyrëse. Ai përfundon me një sërë rekomandimesh.

Ndërsa diskutimet për fshtësinë e inteligjencës në përgjithësi përqendrohen në atë që duhet të ruhet nga ekspozimi, ky instrument hulumton në një mënyrë më pozitive fushat e inteligjencës që duhet të zbulohen në interes të mbikëqyrjes efektive dhe qeverisjes demokratike.

Gjithashtu që në fillim duhet të theksohet se fshtësia e tepruar e rrit dyshimin dhe frikën nga organizatat e inteligjencës, duke e zvogëluar mbështetjen e publikut për ta. Agjencitë e zbulimit në demokraci, ndryshe nga ato në një shtet policor, për të qenë të suksesshëm duhet të mbështeten në bashkëpunim publik e jo në forcën dhe terrorin. Ofrimi i më sa më shumë informatave mbi shërbimet e inteligjencës në një mënyrë do të rriste pozitivisht profilin tyre, do të zvogëlonte ankthin dhe frikën të shkaktuara nga fshtësia, do të përmirësonte bashkëpunimin me shërbimet, dhe në këtë mënyrë do të rriste efektivitetin e tyre.

2. PROBLEMI I TRANSPARENCËS DHE SEKRETIT NË MBIKËQYRJEN E INTELIGJENCËS

Çështja më e rëndësishme dhe më problematike në lidhje me qeverisjen demokratike të shërbimeve të inteligjencës është ajo e sekretit. Kjo është çështja më e rëndësishme, sepse sa më i lartë niveli i fshtësisë, aq më i vështirë është konstatimi dhe vlerësimi i tipareve dhe performancës së shërbimeve. Në mungesë të informacionit të duhur, është e pamundur për organet e mbikëqyrjes të përcaktojnë dhe diskutojnë në mënyrë kuptimplote rolin dhe orientimin e shërbimeve, nevojën për reformë në inteligjencë dhe çështjen jetike nëse shërbimet janë duke ruajtur apo minuar sigurinë dhe lirinë e qytetarëve dhe personave të tjerë nën juridiksionin e shtetit.

Tema është e problematike për shkak se ajo karakterizohet nga rryma të forta konkurruese. Nga njëra anë, aspekte të caktuara të komunitetit të inteligjencës dhe aktivitetet e saj duhet të mbahen sekret në mënyrë që të shmangët komprometimi i operacioneve dhe jeta e zyrtarëve të inteligjencës dhe burimet e tyre. Nga ana tjetër, fshehtësia është në kundërshtim me qeverisjen demokratike; ajo pengon përgjegjshmërinë e plotë; dhe kjo ofron një terren pjellor për abuzim të pushtetit, paligjshmëri, dhe një kulturë të mosndëshkimit.

Kjo pjesë hulumton debatin rreth transparencës së inteligjencës dhe sekretit dhe përcakton një qasje demokratike. Këto çështje janë me rëndësi të madhe për parlamentin. Parlamenti nëpërmjet përfshirjes së tij në hartimin dhe miratimin e ligjeve dhe politikave që qeverisin sekretin dhe qasjen në informata luan një rol të madh në formësimin e shkallës në të cilën lejohet që informacioni sekret të jetë i hapur apo i mbyllur për publikun. Për më tepër, parlamenti nuk është përgjegjës vetëm për thirrje në llogaridhënie të organeve të ekzekutivit dhe shtetit, por ai është vetë përgjegjës ndaj publikut dhe i detyruar që t’usigurojë qytetarëve informacion rreth komunitetit të inteligjencës. Për këtë arsye debatet parlamentare për ligjet, politikat dhe buxhetet mbi inteligjencën duhet të mbahen në sesione të hapura.

2.1 MOTIVET PËR SEKRETIN E INFORMACIONIT

Fshehtësia është një tipar i brendshëm dhe i nevojshëm i shërbimeve të inteligjencës për shkak të natyrës së mandatit dhe funksionit të tyre. Shërbimet duhet të merren me kërcënime konvencionale dhe jo konvencionale ndaj sigurisë kombëtare; me vende armiqësore dhe organizata terroriste dhe kriminale, me mbrojtjen fizike të drejtuesve të qeverisë dhe stabilimenteve shtetërore, si dhe me mbrojtjen e informacionit të klasifikuar shtetëror . Fshehtësia u jep shërbimeve të inteligjencës një avantazh konkurrues në trajtimin e këtyre çështjeve, dhe transparenca e skajshme do ti vendoste ato në një situatë mjaft të pafavorshme dhe të rrezikshme.

Më konkretisht, fshehtësia është e nevojshme për qëllimet në vijim:

- për të parandaluar që ata që janë objekt i operacioneve të inteligjencës të mos kuptojnë se janë nën vëzhgim.
- për të parandaluar ata që janë objekt i operacioneve dhe kundërshtarët të mësojnë për metodat e përdorura nga shërbimet.
- për të mbrojtur jetën e zyrtarëve të inteligjencës dhe të informatorëve.
- për të siguruar sigurinë e personave shumë të rëndësishme (VIP) që janë nën mbrojtjen e shërbimeve të fshehta.
- për të ruajtur fshehtësinë e informacionit të dhënë nga shërbimet e huaje të inteligjencës.
- për të shmangur kompromentimin në mënyra të ndryshme nga shërbimet rivale të inteligjencës.

Ndërkohë që këto kërkesa për fshehtësi janë të arsyeshme, shërbimet e inteligjencës kanë tendencë të kenë një qëndrim të tepruar dhe nganjëherë të fiksuar ndaj sekretit. Ata argumentojnë se transparenca në fusha jo të ndjeshme pashmangshmërisht do të çojë të hapja në fushat e ndjeshme, me pasoja të skajshme. Ata për pasojë zhvillojnë sisteme, procedura dhe rregulla të brendshme që nuk lejojnë asnjë shkujdesjeje apo fleksibilitet në

lidhje me fshehtësinë. Gjithashtu ndodh që shërbimet të çmojnë sekretin sepse kjo u jep atyre një mistikë të caktuar dhe status elitar.

Shërbimet e inteligjencës nganjëherë hezitojnë të zbulojnë informacionet madje edhe organeve parlamentare të mbikëqyrjes që janë të autorizuar për të marrë informacionin nga inteligjenca. Shërbimet pohojnë se për shkak se deputetët nuk janë të trajnuar dhe të disiplinuar në drejtim të ruajtjes së konfidencialitetit, ekziston rreziku që ata të zbulojnë informata të ndjeshme ndaj personave të paautorizuar dhe të keqpërdorin informacionin për qëllime politike partiake. Megjithatë, do të diskutohet më poshtë, mund të aplikohen një sërë masash për të minimizuar rrezikun e ekspozimit të paautorizuar të informacionit.

2.2 FSHEHTËSIA SI PËRJASHTIM, JO NORMË

Pasi që nga motivet e lartpërmendura për fshehtësi të inteligjencës janë të arsyeshme, shumë studime mbi qeverisjen demokratike të inteligjencës pohojnë se “ duhet të arrihet një ekuilibër i përshtatshëm midis fshehtësisë dhe transparencës.” Megjithatë, ky formulim është jo aq i qartë për të qenë i ndonjë vlere të madhe, dhe nuk ka një pikënisje të saktë. Pika e nisjes duhet të jenë parimet themelore të demokracisë. Këto përfshijnë parimet e transparencës dhe të drejtën e personave për të pasur qasje në informacionin e mbajtur nga shteti. Ato janë thelbësore, sepse ato janë parakushte për llogaridhënie të ekzekutivit në parlament dhe në organet tjera mbikëqyrëse; mbikëqyrje efektive nga këto organe; liri politike dhe personale; konkurimi në mënyrë demokratike për pushtetin, debate të shëndetshëm dhe shkëmbim të ideve, ushtrimi i plotë i qytetarisë dhe parandalimi i abuzimit me pushtetin.

Ideja se liria e informacionit është një bazë e nevojshme për të drejta dhe liri të tjera gjendet në Rezolutën 59 (1) të Asamblesë së Përgjithshme të Kombeve të Bashkuara të vitit 1946, e cila deklaroi se “liria e informacionit është një e drejtë themelore e njeriut dhe është gur themeli i të gjitha lirive të cilave Kombet e Bashkuara i dedikohen “. E njëjta logjikë është e qartë në Dekretin e Afrikës së Jugut të vitit 2002 për promovimin e qasjes ndaj informacionit, i cili kërkon që “të nxisë në mënyrë aktive një shoqëri në të cilën populli i Afrikës së Jugut të ketë qasje efektive ndaj informacionit për t’u mundësuar atyre që të ushtrojnë plotësisht dhe të mbrojnë të drejtat e tyre.

Pasi që transparenca është një kusht i domosdoshëm i qeverisjes demokratike dhe i mbrojtjes së të drejtave të njeriut, sfida në botën e inteligjencës nuk duhet të përkufizohet si “gjetje e ekuilibrit të duhur ndërmjet fshehtësisë dhe transparencës.” Përkundrazi, fshehtësia duhet të konsiderohet si *një përjashtim që në çdo rast kërkon një justifikim bindës*. Ndërsa theksi i komuniteteve të inteligjencës në të gjithë botën, me disa përjashtime, vihet tek fshehtësia, në shoqëritë demokratike theksi duhet të jetë tek transparenca me disa përjashtime. Kjo është një çështje parimore dhe nevojë pragmatike. Ka dëshmi të mjaftueshme historike që pushteti ka më shumë gjasa të keqpërdoret, dhe të drejtat e njeriut kanë më shumë gjasa që të shkelen nën kushtet e sekretit se në një mjedis të hapur politik. Transparenca lejon mbikëqyrje efektive nga parlamenti dhe shqyrtimin nga ana e medias dhe grupeve të vëmendhshme të shoqërisë civile, duke ofruar bazën për zbulimin e paligjshmërisë dhe keqpërdorimeve dhe në këtë mënyrë në parandalimin e shfaqjes së një kulture të mosndëshkimit.

2.3 RREZIKU NGA DËMTIMI I NATYRËS SË VEÇANTË

Atëherë cila është baza e duhur për sekret të inteligjencës si një përjashtim ndaj transparencës? Përgjigja e zakonshme në vendet demokratike por edhe ato autoritare është e njëjtë “siguria kombëtare.” Kjo është dhe qasje e rrezikshme dhe e paargumentuar për shkak të elasticitetit dhe dykuptimësisë së konceptit të “sigurisë kombëtare.”² Nëse siguria kombëtare interpretohet gjerësisht për të mbuluar të gjitha aspektet e sigurisë njerëzore, atëherë sekreti i bazuar në këto themele të gjera mund të çojë në rezervimin e tepruar dhe të rreme të informacionit. Edhe aty ku “siguria kombëtare” është përkufizuar në mënyrë më të ngushtë, shpesh nga shteti bëhet apel për të justifikuar masat e jashtëzakonshme që shkelin të drejtat e njeriut. Për shembull, zyrtarë të lartë në administratën amerikane nën presidentin Xhorxh W. Bush miratuan përdorimin e torturës në mënyrë që të mbrojnë sigurinë kombëtare.³

Në vitin 1971 një vendim i Gjykatës Supreme të Shteteve të Bashkuara të Amerikës ngriti shqetësimet të kësaj natyre lidhur me paqartësitë në shprehjen “siguria kombëtare” në lidhje me kufizimet mbi fjalën e lirë.

Fjala “siguri” është përgjithshëm mjaft e gjerë dhe e paqartë konturet e së cilës nuk duhet të përdoren për të shfuqizuar ligjin themelor të mishëruar në Amendamentin e Parë [që kanë të bëjnë me lirinë e fjalës]. Ruajtjen e sekreteve ushtarake dhe diplomatike në kurriz të qeverisë përfaqësuese të informuar nuk ofron siguri të vërtetë për Republikën tonë.⁴

Në një demokraci termi “siguri kombëtare” duhet të mbulojë sigurinë e vendit, sistemin e vet të qeverisjes, vlerat e tij, dhe të gjithë personat nën juridiksionin e shtetit. Kjo si pasojë ofron një bazë më shumë bindëse për transparencë se sa për sekrete. Kjo nuk është diçka që duhet të jetë e balancuar kundrejt të drejtave dhe lirive të njeriut. Një qasje demokratike ndaj sigurisë kombëtare përfshin dhe i përmban të drejtat dhe liritë e njeriut.

Në vend që të mbështetet në nocionin amorf të “sigurisë kombëtare”, sekreti që ka të bëjë me komunitetin e inteligjencës duhet të jetë i motivuar duke iu referuar *dëmtimit specifik dhe domethënës* që mund të rezultojë nga ekspozimi i informacionit ndaj publikut. Ajo duhet të kufizohet në ato fusha ku ekspozimi i informacionit ndaj publikut do të shkaktonte dëm të konsiderueshëm për jetën e individëve, të shërbimeve të inteligjencës, të shtetit, ose vendit në tërësi. Këto fusha përfshijnë si në vijim:

- identitetin e zyrtarëve të inteligjencës (përveç krerëve të shërbimeve të inteligjencës)
- identitetin e informatorëve të inteligjencës
- të dhënat teknike të metodave operative
- detajet e mbrojtjes së personave VIP
- operacionet dhe hetimet në vijim
- identitetin dhe të dhënat personale të individëve të cilët janë nën vëzhgim

Në varësi të rrethanave, dëmi i krijuar nga zbulimi i informacionit në fushat e renditura si më lartë do duhej peshuar ndaj interesit të fortë publik për zbulim. Zbulimi në interesin publik do të ishte i përshtatshëm nëse për shembull operacionet e inteligjencës kanë vënë në shenjtër në mënyrë të paligjshme i politikanët; mbrojtja e ofruar personave VIP është tepër e shkujesur; apo zyrtarë të lartë të inteligjencës kanë shfaqur sjelljen personale tepër komprometuese. Në përgjithësi, qeveritë demokratike nuk mund të synojnë shmangien e të gjitha dëmeve të mundshme që mund të vijnë nga publikimi i

informacioneve të ndjeshme. Pak dëm duhet të tolerohet, sepse rreziqet që paraqiten nga sekretet mund të rrezikojnë vetë rendin demokratik.

Qasja e hapur dhe publike e parlamentarëve në informacione mbi komunitetin e inteligjencës domosdoshmërisht është më e kufizuar se sa qasja që gëzojnë organet e specializuara të mbikëqyrjes së inteligjencës, të tilla si ajo e një komision parlamentar të mbikëqyrjes apo edhe e një inspektori të përgjithshëm dhe të pavarur për shërbimin e inteligjencës. Në mënyrë që të përmbushin mandatet e tyre, këto organe kërkojnë më shumë informacion se sa është në dispozicion në sferën publike. Nevojat e informacioneve për këto organe diskutohen më poshtë.

2.4 PËRFITIMET PRAKTIKE TË TRANSPARENCËS SË INTELIGJENCËS

Diskutimi në seksionin e mësipërm u përqendrua në nevojën e transparencës së inteligjencës në aspektin e qeverisjes demokratike, respektimin e të drejtave të njeriut dhe parandalimin e abuzimit me pushtetin. Përveç kësaj, më pak fshehtësi dhe ofrim më të madh i informatave në lidhje me shërbimet e inteligjencës do të ishin në dobi të vetë shërbimit. Një sistem klasifikimi i cili mbi-klasifikon informacionet, atij i mungon besueshmëria, është i vështirë për t'u mbajtur dhe shfrytëzuar, është i kushtueshëm dhe joefikas. Shumë kohë dhe përpjekje i është përkushtuar klasifikimit dhe mbrojtjes së informacionit potencialisht të parrezikshëm, në kurriz të ruajtjes së informacionit të mirëfilltë të ndjeshëm.

Në vendimin e famshëm të Gjykatës Supreme të SHBA-ve te vitit 1971 në rastin Pentagon Papers, Gjykatësi Potter Stewart tha si në vijim në lidhje me këtë:

Kur çdo gjë është e klasifikuar, atëherë asgjë nuk është e klasifikuar, kurse sistemi bëhet i atillë sa nuk merret parasysh nga ciniku apo i pakujdesshmi, dhe të manipulohet nga ata që kanë si qëllim vetëmbrojtjen apo vetë-promovim.⁵

Ashtu si u përmend edhe në hyrje, transparenca më e madhe në lidhje me shërbimet e inteligjencës për më tepër, do të ndihmojë në zvogëlimin e dyshimit publik ndaj këtyre organizatave dhe do të rrisë besimin e publikut në to. Kjo është jetike në një demokraci pasi që agjencitë e inteligjencës duhet të marrin informacionin nga individët dhe komunitetet përmes marrëdhënieve bashkëpunuese, sesa që këtë ta bëjnë përmes terrorit dhe forcës.

3. LEGJISLACIONI PËR MBROJTJEN DHE QASJEN NË INFORMATATA

Në vendet demokratike, debati për sekretin e inteligjencës dhe të transparencën siç u përshkruara më lartë nuk është zgjidhur përfundimisht dhe përgjithmonë. Ky mund të jetë një terren luftimi, veçanërisht gjatë kohës së krizës të inteligjencës dhe skandaleve, dhe lavjerrësi mund të lëkundet drejt hapjes më të madhe ose drejt fshehtësisë më të madhe në varësi të rrethanave politike dhe të sigurisë të vendit, sjellja e shërbimeve të inteligjencës si dhe këndvështrimet e ekzekutivit, parlamentit dhe publikut.

Megjithatë, në kuptimin formal debati zgjidhet përmes legjislacionit që merret me qasjen në dhe mbrojtjen e informatave të mbrojtura shtetërore. Legjislacioni zakonisht përfshin temat në vijim:

- parimet dhe kriteret për klasifikimin dhe deklasifikimin e informacionit.
- kompetencat dhe procedurat për klasifikimin e deklasifikimin.
- rishikimin e klasifikimit nga gjyqësorin apo ndonjë nivel tjetër ilartë për .
- të drejtën e individëve dhe grupeve të interesit publik për të fituar qasje në informacionet e ruajtura shtetërore.
- procedurat për aplikimin për një qasje të tillë dhe të drejtën e ankesës, nëse qasja mohoet.
- rolin e gjykatave në gjykimet e mos-marrëveshjeve rreth klasifikimit dhe qasjes
- dënimet për eksposimin e paligjshëm të informacionit

Shërbimet e inteligjencës zakonisht janë përgjegjës për klasifikimin e informatave të ruajtura shtetërore dhe për hartimin dhe mirëmbajtjen e sistemit të mbrojtjes së informacionit të klasifikuar. Ato mund të jenë të përfshira gjithashtu edhe në hartimin e legjislacionit. Kjo krijon rrezikun që ligji do të anojë në favor të sekretit të tepruar. Pasi që shërbimet e inteligjencës kanë një paragjykim funksional drejt fshehtësisë dhe kundër transparencës, përgjegjësia për hartimin e legjislacionit duhet të bierë mbi ministrinë e drejtësisë apo çështjeve kushtetuese.

Parlamenti dhe komisionet e tij mbikëqyrës, të tilla si ato që kanë të bëjnë me çështjet kushtetuese dhe me inteligjencën, kanë një rol vendimtar për të luajtur për të siguruar që legjislacioni është në përputhje me normat demokratike. Ata mund të përmirësojnë cilësinë dhe karakterin demokratik të ligjit duke i bërë thirrje ekzekutivit për të paraqitur një motivim publik për legjislacionin dhe çdo dispozitë kundërtënëse; duke lehtësuar debate të thella ndërmjet partive politike, duke mbajtur dëgjime publike që u mundësojnë individëve, mediave dhe grupeve tjera të interesit për të komentuar mbi draft legjislacionin, dhe duke ndryshuar projektligjin. Në instancën e fundit, i mbetet parlamentit që të miratojë legjislacionin.

Në demokracitë e reja, parlamentarët mund të përfitojnë nga një rishikim krahasues ndërkombëtar në mënyrë që të konstatojë praktikën më të mirë.⁶ Sa më poshtë vijon mund të thuhet se përbën praktikë të mirë në lidhje me ligjet që rregullojnë qasje në dhe mbrojtjen e informacionit:

- Legjislacioni duhet të njohë në mënyrë të qartë rëndësinë e transparencës dhe qasjes në informata, si parime themelore të demokracisë të cilat promovojnë të drejtat dhe liritë e njeriut, qeverisje të mirë, përgjegjësisë publike dhe debat të informuar. Legjislacioni duhet të deklarojë se klasifikimi i informacionit rrjedhimisht është një masë e jashtëzakonshme që duhet të përdoret me masë.
- Legjislacioni në mënyrë të qartë duhet të kërkojë parandalimin e kufizimeve të papërshtatshme për qasje në informata (Kutia 1).
- Kriteret për klasifikimin e informacionit duhet të tregojnë se mund të rezultojnë dëme të konsiderueshme me një shkallë të arsyeshme të sigurisë në rast të ekspozimit publik të informacionit. Legjislacioni nuk duhet të lejojë përdorimin e klasifikimit sekret mbi bazën e përcaktimit të mjegullt të “sigurisë kombëtare” ose “interesit kombëtar”.
- Kriteret në lidhje me ekspozimin dhe mos ekspozimin e informatave duhet të jenë të sakta dhe të thjeshta në mënyrë që të lehtësojë marrjen e vendimit të shëndoshë dhe të qëndrueshëm nga zyrtarët e qeverisë dhe për të siguruar që individët të kuptojnë

se si ata mund të ushtrojnë të drejtën e tyre për të marrë informata të ruajtura shtetërore.

- Legjislacioni duhet të sigurojë shqyrtimin e ligjit mbi informacionin e klasifikuar në intervale të caktuara (p.sh. çdo pesë vjet) dhe zyrtarët përgjegjës duhet të informojnë publikun për rezultatet e këtyre rishikimeve.
- Kur kërkesa e një personi për informatë të ruajtur shtetërore refuzohet, zyrtari përgjegjës duhet të njoftojë kërkuesin për arsyen e mos zbulimit dhe për kohëzgjatjen e dokumenteve sekrete. Ligji duhet të sigurojë që parashtuesi i kërkesës mund, në mbështetje të një interesi të ligjshëm personal ose publik, të kërkojë nga zyrtari përkatës të heqë informatën nga lista e dokumenteve sekrete. Kur zyrtari i refuzon kërkesën, parashtuesi i kërkesës duhet të ketë të drejtë të ankohet kundër vendimit. Ankesa duhet të shqyrtohet nga një gjykatës.
- Legjislacioni duhet të garantojë klasifikimin e *informacionit* se sa klasifikimin e *dokumenteve*. Kjo do u mundësonte zyrtarëve qeveritarë të klasifikojnë informatat e ndjeshme në një dokument, pa pasur nevojë të klasifikojnë tërë dokumentin. Dokumentet e tilla pastaj mund të zbulohen publikisht në një formë të redaktuar.
- Kur informacioni i klasifikuar është i rëndësishëm për proceset gjyqësore, vendimi për ta parë informacionin me dyer të mbyllura apo në sallë të hapur duhet të merret nga gjyqtari se sa nga ekzekutivi.
- Legjislacioni duhet t'i mundësojë personit të akuzuar për zbulim të paligjshëm të informacionit të klasifikuar të ndërtojë mbrojtjen e tij me ekspozimin "për interesa publike." Kjo mund të ndodhë për shembull atëherë kur një gazetë zbulon detajet e përgjimit të paligjshëm nga një agjenci e inteligjencës. Vlefshmëria e mbrojtjes së interesit publik duhet të përcaktohet nga gjyqtari që shqyrton rastin.
- Legjislacioni duhet të parashikojë detyrimin për ekzekutivin për të ndërmarrë hapa në promovimin dhe lehtësimin e qasjes publike ndaj informatave të ruajtura shtetërore duke përfshirë, siç diskutohet më poshtë, informacionet mbi shërbimet e inteligjencës.

Kjo listë me elemente të praktikës së mirë të legjislacionit ka të bëjë me çështje procedurale po aq sa edhe me çështje thelbësore dhe ka lidhje me informacionet e ruajtura shtetërore që përfshin por nuk kufizohet në informacionin në lidhje me komunitetin e inteligjencës. Seksionet në vijim përqendrohen në aspektet thelbësore të inteligjencës që do duhet të vihen në dispozicion të organeve të ndryshme mbikëqyrëse.

Kutia 1: Shmangia e klasifikimit të papërshtatshëm të informacionit

Urdhri Ekzekutiv i SHBA për klasifikimin thotë se e informatat nuk mund të klasifikohen në mënyrë që të fshehin shkeljet ligjore, paaftësitë, ose gabimet administrative; parandalimin e vënies në siklet të një personi, organizate ose agjencie apo të pengojë ose vonojë lëshimin e informacionit që nuk kërkon mbrojtje në interes të sigurisë kombëtare. Në mënyrë të ngjashme, Akti SIloven i Mbrojtjes së Informacionit të Klasifikuar ndalon klasifikimin e informacionit në lidhje me krimet. Në Meksikë dhe Peru, legjislacioni përkatës pengon klasifikimin e informacionit në lidhje me shkeljet e të drejtave të njeriut dhe të drejtës ndërkombëtare.⁷

4. NEVOJAT E PARLAMENTIT PËR INFORMACION

Në një demokraci, parlamenti është institucioni që mban përgjegjësinë parësore për mbikëqyrjen e aktiviteteve të departamenteve ekzekutive dhe shtetërore. Në mënyrë që të përmbushë këtë përgjegjësi në lidhje me komunitetin e inteligjencës, parlamenti kërkon informacion në lidhje me sa vijon: prioritetet e inteligjencës; politikat e ekzekutivit, rregulloret, dhe veprime në drejtim të inteligjencës, vlerësimet e inteligjencës, buxhetet dhe raportet financiare; raportet e ISA për shërbimet e inteligjencës; aktivitetet dhe gjetjet e organeve të eksperte për mbikëqyrje të inteligjencës, dhe çfarëdo hetimi në lidhje me sjelljen e shërbimeve të inteligjencës. Ky seksion shqyrton nevojat e parlamentit për këto informata për mbledhje me seancë plenare të hapur, në ndryshim nga komisionet parlamentare të mbikëqyrjes së inteligjencës, të cilat diskutohen më vonë.

4.1 PRIORITETET KOMBËTARE PËR INTELIGJENCË

Kohë pas kohe, zakonisht në bazë vjetore, ekzekutivi duhet të vendosë se cilat do jenë prioritetet e tij të inteligjencës në periudhën e ardhshme. Kjo për shkak se shërbimet e inteligjencës nuk duhet të jenë vetë-përcaktues të detyrave të tyre dhe për shkak se prioritizimi i kërcënimeve fokusi i inteligjencës janë çështje të nivelit të lartë politik. Përcaktimi nga ekzekutivi i prioritetëve të inteligjencës ofron drejtimin politik të shërbimeve dhe shërben si bazë për planifikimin, buxhetimin, ndarjen e burimeve, operacionet dhe llogaridhënien.

Prioritetet kombëtare të ekzekutivit për inteligjencë (PKI) nuk duhet të klasifikohen. Diskutimi parlamentar i PKI thellojnë përgjegjshmërinë dhe vendim-marrjen demokratike në një nga aspektet e politikës kombëtare që ndikon thellësisht në sigurinë dhe mirëqenien e personave nën juridiksionin e shtetit. Siguria kombëtare nuk do të dëmtohet si rezultat i ekspozimit të pasi që PKI mund t'i paraqiten parlamentit pa emërtuar individë dhe organizatave të veçanta, duke iu referuar në vend të tyre kategorive të tilla si “krim i organizuar”, “terrorizëm”, dhe “përhapja e armëve bërthamore.”

Informacionet e ndjeshme mund të hiqen nga versioni i PKI që paraqitet në parlament dhe mund t'i jepet në mënyrë konfidenciale Komisionit parlamentar të mbikëqyrës së inteligjencës.

4.2 POLITIKAT E EKZEKUTIVIT, AKTET RREGULLATIVE DHE VEPRIMET

Politikat e ekzekutivit, aktet rregullative mbi inteligjencën shpesh janë sekrete madje edhe në vendet me demokraci më të zhvilluar. Ky është një paradoks dhe i padëshirueshëm për shkak se ajo shkel parimin kryesor të përgjegjësisë. Rregullat kryesore që rregullojnë shërbimet e inteligjencës, sidomos në lidhje me metodat hetimore që shkelin të drejtat kushtetuese, duhet të jenë objekt i debatit dhe shqyrtimit parlamentar. Duhet të bëhet dallimi ndërmjet rregullave të departamenteve dhe procedurave që duhet të mbahen sekret për shkak se ato zbulojnë detaje të ndjeshme teknike të metodave operative, si dhe *aktet rregullative* të ekzekutivit dhe politikat që duhet të bëhen publike sepse ato janë pjesë integrale e qeverisjes demokratike.

Bazuar në legjislacionin mbi inteligjencën, ekzekutivi, duhet të paraqesë për shqyrtim dhe komente në parlament politikat dhe *aktet rregullative* të tij për temat e mëposhtme:

- ushtrimi i funksioneve dhe kompetencave të organizatave të inteligjencës, përfshirë kompetencat e tyre për të shkelur të drejtat kushtetuese
- politikat operative, duke përfshirë detajet teknike të ndjeshme
- kontrollin ministror dhe marrëdhëniet ndërmjet shërbimeve të inteligjencës dhe kryetarit të shtetit, kabinetit, dhe ministrit përgjegjës për inteligjencën.
- marrëdhëniet dhe ndarjen e përgjegjësive ndërmjet organeve të ndryshme të inteligjencës, koordinimin e inteligjencës, dhe funksionet e secilit mekanizëm koordinues të inteligjencës kombëtare
- marrëdhëniet me shërbimet e huaja të inteligjencës, kriteret dhe rregullat për shkëmbimin e inteligjencës për individët me qeveritë e huaja
- sistemin disiplinor të shërbimeve të inteligjencës dhe mekanizmat e brendshëm për të garantuar respektimin e kushtetutës dhe sundimin e ligjit

Parlamenti është përgjegjës për mbikëqyrjen e ekzekutivit dhe institucionet shtetërore. Prandaj kërkon informacione në lidhje me veprimet të rëndësishme të ekzekutivit në lidhje me shërbimet e inteligjencës. Veprimet përkatëse përfshijnë emërimin dhe shkarkimin e personelit të lartë; veprimet disiplinore ndaj personelit të lartë; autorizimet ministrore për operacionet ndërhyrëse kur ka një kërkesë ligjore (shih Instrumentin 5-Hutton) dhe reforma të mëdha dhe inovacione në lidhje me sistemet dhe operacionet e komunitetit të inteligjencës. Informacioni që është shumë i ndjeshëm për sferën publike duhet t'i paraqitet komisionit parlamentar mbikëqyrës mbi inteligjencën.

4.3 RAPORTET VJETORE MBI SHËRBIMET E INTELIGJENCËS

Në demokraci, publikimi i raporteve vjetore nga departamentet e qeverisë dhe organet të tjera të shtetit është një instrumentet e domosdoshëm për të siguruar përgjegjshmëri ndaj parlamentit dhe publikut në përgjithësi. Ai siguron një bazë për parlamentin për të përcaktuar nëse janë zbatuar prioritetet dhe politikat qeveritare dhe nëse tatimpaguesit kanë marrë vlerën e investuar. Nuk ka asnjë arsye për të përjashtuar shërbimet e inteligjencës nga kjo praktikë. Raportet vjetore të Shërbimit të Përgjithshëm Holandez të Inteligjencës dhe Sigurisë (AIVD) ofrojnë një shembull të shkëlqyer të dhënies së informacionit të plotë dhe të dobishëm pa kompromentuar sigurinë kombëtare.⁸

Raportet vjetore të shërbimit informativ duhet të mbulojë çështjet e mëposhtme (pa zbuluar detajet e ndjeshme): objektivat dhe prioritetet vjetore të shërbimit; vlerësimin e kërcënimeve kryesore ndaj sigurisë; cilëndo reformë të rëndësishme në politikat e inteligjencës, sistemet dhe operacionet; plotësimi i raportimit dhe funksionet e përgjegjshmërisë së shërbimit, si dhe përgjigjja e shërbimit ndaj kërkesave për informacion sipas legjislacionit mbi lirinë e informacionit.

4.4 VLERËSIMET E INTELIGJENCËS

Në shumë raste vlerësimet e komunitetit të inteligjencës për individë dhe organizata janë të papërshtatshme për paraqitjen në parlament për shkak të rrezikut të komprometimit të operacioneve të inteligjencës dhe hetimeve penale. Megjithatë, vlerësimet e inteligjencës që kanë të bëjnë me kategoritë e sigurisë dhe kërcënimet ndaj sigurisë shpesh mund të publikohen pa rrezikuar shkaktimin e dëmeve.

Nëse marrim për shembull, Shërbimi Kanadez për Inteligjencë dhe Siguri (CSIS) publikon një sërë të materialesh përfshirë: botime të përmbledhura mbi tema si: siguria ekonomike, përhapja e armëve, dhe kundër-terrorizmi, një botim i quajtur *Komentari* i cili fokusohet në çështjet që lidhen me sigurinë e Kanadasë, si dhe një sërë raportesh hulumtuese të bazuara në vlerësime të CSIS mbi informacione nga burimet e hapura. Raportet vjetore të Shërbimit të Përgjithshëm Holandez të Inteligjencës dhe Sigurisë shkojnë aq larg sa përfshijnë komente mbi organizatat radikale dhe terroriste që janë përmendur me emër.⁹

Prezantimi i vlerësimeve të tilla në parlament dhe Komisionit/eve të mbikëqyrjes së inteligjencës është një formë e rëndësishme e përgjegjshmërisë, duke u mundësuar parlamentarëve, akademikëve, si dhe organizatave joqeveritare të debatojnë mbi perspektivat politike dhe të sigurisë të shërbimeve të inteligjencës. Me kalimin e kohës, një diskutim i mirë informuar parlamentar dhe publik mund të çojë në përmirësimin e këtyre perspektivave.

4.5 BUXHETET, RAPORTET FINANCIARE, DHE RAPORTET E INSTITUCIONEVE SUPREME TË AUDITIMIT

Në vendet demokratike parlamenti merr, rishikon dhe debaton buxhetet vjetore dhe raportet financiare të organeve qeveritare. Kjo është një formë e domosdoshme e përgjegjshmërisë, e cila u mundëson përfaqësuesve të zgjedhur të popullit të mbikëqyrin dhe miratojnë përdorimin e fondeve publike në përputhje me legjislacionin, politikat qeveritare, si dhe prioritetet dhe preferencat e vetë parlamentit. Versionet e plota të buxheteve dhe raporteve financiare të shërbimeve të inteligjencës, megjithatë, në mënyrë karakteristike paraqiten vetëm para një komisioni parlamentar mbikëqyrës dhe nuk i paraqiten parlamentit në tërësi (shih Instrumenti 8- Wills).

Shërbimet e inteligjencës janë rezistente ndaj ekspozimit të buxheteve të tyre për arsye se agjencitë e huaja të inteligjencës në këtë mënyrë do të fitonin avantazh mbi ta. Ky argument është i ekzagjeruar. Një agjenci e huaj nuk do nxirrte asnjë përfitim duke e ditur se sa para shpenzon një tjetër vend për organet e veta të inteligjencës. Madje në të vërtetë nuk do lindë ndonjë avantazh apo paragjykime nga zbulimi i ndarjes së shpenzimeve për personelin, shpenzimet operative dhe shpenzimet kapitale. Siguria mund të dëmtohet vetëm nëpërmjet deklarimit të një niveli shumë më të detajuar lidhur me objektivat, metodat, burimet, dhe rezultatet operative apo problemet (shih Kutinë 2).

Kutia 2: Publikimi i buxheteve dhe raporteve financiare të inteligjencës

Në vitin 2006, Komisioni Shqyrtues Ministror për Inteligjencë në Afrikën e Jugut shqyrtoi buxhetet e klasifikuara, raportet financiare, dhe planet strategjike të paraqitura në baza vjetore të shërbimeve të inteligjencës përpara komisionit parlamentar mbikëqyrës të inteligjencës. Komisioni arriti në përfundimin se publikimi i këtyre dokumenteve në asnjë mënyrë nuk do komprometonte operacionet e inteligjencës apo sigurinë e vendit. Komisioni u pajtua me pikëpamjen e Thesarit Kombëtar që buxhetet e inteligjencës dhe raportet financiare duhet të paraqiten në mënyrë transparente në parlament. Detajet e ndjeshme mund të kufizohen në dokumentet që do shqyrtohen në seanca të mbyllura të komisionit mbikëqyrës¹⁰

Në mënyrë të ngjashme, raporti vjetor i ISA për shërbimet e inteligjencës duhet të ketë dy versione: një raport publik që paraqitet në parlament dhe një raport të klasifikuar me më shumë detaje që paraqitet përpara komisionit përkatës parlamentar mbikëqyrës. Legjislacioni që rregullon raportet e Auditorit të Përgjithshëm duhet të sigurojë mbrojtjen e informatave të ndjeshme (shih Kutinë 3).

Kutia 3: Mbrojtja e informacionit të ndjeshëm në auditimet financiare

Ligji mbi Auditimin Publik i vitit 2004 i Afrikës së Jugut përmban disa dispozita për mbrojtjen e informacionit të ndjeshëm. Ai thotë se auditori i përgjithshëm duhet të ndërmarrë hapa parandalues për të shmangur publikimin e informacionit të fshehtë apo të klasifikuar të marrë gjatë auditimit. Kur raportohet mbi një llogari sekrete dhe të sigurtë, auditori i përgjithshëm “duhet të ketë vëmendjen e duhur për natyrën e veçantë të llogarisë dhe, dhe në këshillim me shkrim nga ministri përkatës, mbi bazën e interesit kombëtar, mund të përjashtojë detajet konfidenciale, sekrete apo të klasifikuara të gjetjeve të raportit të auditimit, me kusht që raporti i auditimit të theksojë se këto detaje janë përjashtuar”.

4.6 BALLAFAQIMI ME SKANDALET E INTELIGJENCËS

Diskutimi i mësipërm u përqendrua në informacionet e inteligjencës që kërkon parlamenti si një gjë e natyrshme në mënyrë që të përmbushë përgjegjësinë e tij mbikëqyrëse. Nëse ka një krizë që përfshin shërbimet e inteligjencës (p.sh., të dhëna për spiunimin e politikanëve), parlamenti mund të krijojë një komision hetimor apo t’i kërkojë njërit nga organet e specializuara të mbikëqyrjes së inteligjencës për të kryer hetimet. Rezultatet e hetimit duhet të paraqiten dhe të debatohen haptazi nga parlamenti. Nëse kjo nuk bëhet haptazi, atëherë nuk do të ketë besim të publikut në hetim dhe publiku nuk do të jetë i sigurt se çdo keqëbërje është trajtuar siç duhet.

5. NEVOJAT PËR INFORMACION TË ORGANEVE TË SPECIALIZUARA PËR MBIKËQYRJEN E INTELIGJENCËS

Informacionet që i nevojiten organeve të specializuara për mbikëqyrje të inteligjencës - ku më kryesoret janë komisioni parlamentar për mbikëqyrjen e inteligjencës mbikëqyrje, inspektori i përgjithshëm i pavarur i inteligjencës, dhe organe të kualifikuara për mbikëqyrjen e inteligjencës (të tilla si Komisioni Shqyrtues për Shërbimet e Inteligjencës dhe Sigurisë në Holandë) - burojnë nga mandati dhe funksionet e këtyre organeve. Mandati dhe funksionet ndryshojnë nga njëri vend në tjetrin, por mund të përfshijnë si në vijim:

- pajtueshmërinë e shërbimeve të inteligjencës me kushtetutën, legjislacionin, rregulloret dhe politikat qeveritare
- performancën dhe suksesin e shërbimeve të inteligjencës në lidhje me mandatin e tyre legjislativ dhe funksionet dhe prioritetet e përcaktuara nga qeveria
- sistemet e brendshme dhe metodat për parandalimin, zbulimin dhe adresimin e keq-sjelljeve
- sistemet e brendshme financiare dhe shpenzimet

Në bazë të këtyre funksioneve mbikëqyrëse, seksioni në vijim trajton nevojat për informacion të komisionit parlamentar për mbikëqyrjen e shërbimeve të inteligjencës,

inspektorit të përgjithshëm të pavarur për inteligjencë institucioneve tjera si avokati i popullit; dhe gjyqësori. Në vijim ky sesion trajton mënyrat për të minimizuar rrezikun e ekspozimit të qëllimshëm ose të paqëllimshëm të informacionit të klasifikuar.

5.1 KOMISIONET PARLAMENTARE PËR MBROJTJE TË INTELIGJENCËS

Komisioni parlamentar për mbrojtje të inteligjencës natyrisht do marrë të gjithë informacionet mbi inteligjencën që i bëhen të ditura parlamentit në tërësi. Komisioni zakonisht do të marrë këtë informacion i pari në mënyrë që para debatit parlamentar ai të ketë një mundësi për shqyrtim dhe vështrim të kujdesshëm, dhe ndërveprim me zyrtarë të lartë të inteligjencës dhe anëtarë/t të ekzekutivit përgjegjës për inteligjencën. Komisioni në tërësi dhe anëtarët e tij që përfaqësojnë parti të ndryshme politike më pas janë të aftë për të ofruar kontribute të mirë-informuara për debat më të gjerë parlamentar.

Përveç kësaj, komisioni i mbrojtjes duhet të pranojë, në mënyrë konfidenciale, informacion më të detajuar dhe më të ndjeshëm se sa që i paraqitet parlamentit në tërësi. Temat mbi të cilat ai duhet të ketë informacione të detajuara, përfshijnë si në vijim:

- prioritetet kombëtare të ekzekutivit për inteligjencën
- politikat e ekzekutivit, aktet rregullative, dhe veprimet mbi inteligjencën
- raportet vjetore të shërbimeve të inteligjencës
- vlerësimet e shërbimeve mbi kërcënimet dhe sigurinë
- buxhetet vjetore dhe raportet financiare të shërbimeve
- raportet e ISA për shërbimet
- aktivitetet dhe rezultatet e organeve eksperte të mbrojtjes së inteligjencës (nëse ekzistojnë)

Çështja kyçe dhe e vështirë është se sa shumë detaje dhe se çfarë niveli i ndjeshmërisë së informacionit duhet të paraqitet para komisionit mbrojtës. Nga njëra anë, anëtarët e komisionit nuk janë të trajnuar në ruajtjen e sekretit, dhe ata priren të kenë besnikëri të ndryshme politike edhe ndaj vendit të tyre edhe ndaj partisë së tyre politike. Për më tepër, është e vetëkuptueshme se sa më i madh të jëtë numri i njerëzve që marrin dijeni për informacion të fshehtë, aq më pak ka të ngjarë që informacioni do të mbetet sekret. Shërbimet e inteligjencës për këtë arsye janë ngurrues për të bërë të ditur detaje të ndjeshme në lidhje me operacionet e tyre, metodat dhe personelin. Nga ana tjetër, komisioni parlamentar duhet të marrë informacion mjaft të detajuar për të kryer funksionet e veta të mbrojtjes në mënyrë adekuate. Nëse janë mbajtur shumë informacione, mbrojtja do të jetë sipërfaqësore dhe nuk do të zbulojë apo të shqyrtojë siç duhet çdo sjellje të pahijshme, performancën e dobët, ose shpërdorimin e fondeve.

Çështja se sa detaje dhe se çfarë niveli i ndjeshmërisë duhet të ketë informacioni i paraqitur në komisionin parlamentar mbrojtës duhet të adresohen në legjislacion, sa më saktë të jetë e mundur, në mënyrë që të minimizohet mundësia e keqkuptimit dhe mosmarrëveshjeve ndërmjet parlamentit dhe shërbimeve të inteligjencës dhe/ose ekzekutivit. Mënyra në të cilën këto rregulla dhe udhëzime janë formuluar në legjislacionin ndryshojnë nga njëri vend në tjetrin (shih kutinë 4 për disa shembuj).

Legjislacioni duhet gjithashtu të përcaktojë mjetet për zgjidhjen e mosmarrëveshjeve mbi qasjen ndaj informacionit nga ana e komisionit parlamentar. Në Afrikën e Jugut, për

shembull, ligji përkatës thotë që mosmarrëveshjet do të zgjidhen nga një komision ad hoc të përbërë nga ministri për inteligjencë, kreu i shërbimit të inteligjencës, kryetari i komisionit mbikëqyrës parlamentar, si dhe inspektori i përgjithshëm për inteligjencën.¹¹

Kutia 4: Dispozitat legislative për qasje në informata nga komisionet parlamentare të mbikëqyrjes

Në Rumani shërbimet e inteligjencës janë të detyruara për të përmbushur kërkesat për informacion të komisionit parlamentar për mbikëqyrje të inteligjencës brenda një afati të arsyeshëm përjashtuar rastet kur kjo do të rrezikonte operacionet në vazhdim e sipër, identitetin e agjentëve, metodat dhe burimet. Komisionet parlamentare mund të kryejë vizita të paparalajmëruara tek shërbimet dhe duhet t'i jepet qasje e plotë tek personeli, të dhënat, dhe pajisjet.¹² Në Mbretërinë e Bashkuar, përkundrazi mandati aktual i komisionit parlamentar mbikëqyrës është i kufizuar në "shpenzimet, administratën, dhe politikat" e shërbimeve të inteligjencës dhe të sigurisë, duke përjashtuar në mënyrë absolute operacionet nga caku i komisionit dhe kështu duke kufizuar qasjen e tij në informata.¹³

Kompetencat e komisionit parlamentar mbikëqyrës për të marrë informacion në lidhje me inteligjencën ndryshojnë nga njëri vend në tjetrin. Në mënyrë rutinore, komisioni duhet të marrë raporte rregullisht nga sa vijon: anëtari(ët) e ekzekutivit përgjegjës për inteligjencën, shërbimet e inteligjencës, ISA, gjykatësi ose ndonjë anëtar i ekzekutivit përgjegjës për autorizimin e metodave të veçanta dhe ndonjë organ ekzistues i kualifikuar për mbikëqyrje të inteligjencës. Komisioni gjithashtu duhet të ketë kompetenca për të kërkuar raporte nga secili prej këtyre subjekteve. Përveç kësaj, ai mund të ketë fuqinë për të kryer hetime, për të thërritur dëshmitarë, dhe për të inspektuar mjediset e shërbimeve të inteligjencës.

5.2 INSPEKTORËT E PËRGJITHSHME TË INTELIGJENCËS DHE INSTITUCIONET TJERA MBIKËQYRËSE

Fshehtësia që i rrethon shërbimet e inteligjencës paraqet vështirësi të konsiderueshme për mbikëqyrjen efektive. Rrjedhimisht ekziston nevoja për organe të mbikëqyrjes të inteligjencës që kanë kompetenca të veçanta dhe ekspertizë të specializuar. Një organ i tillë është Inspektori i Përgjithshëm dhe i Pavarur për Inteligjencë (IP).¹⁴ Në mënyrë që të kryejnë mbikëqyrje efektive në një mjedis sekret fshehtë, IP duhet të ketë vetitë si në vijim:

Në mënyrë që të kryejnë mbikëqyrje efektive në një mjedis sekret fshehtë, IP duhet të ketë vetitë si në vijim:

- IP duhet të jetë një zyrtar i pavarur me kohëzgjatje të sigurtë të qëndrimit në detyrë.
- Ai/ajo duhet të ketë mandatin dhe kompetencat ligjore për të monitoruar pajtueshmërinë e shërbimeve "me kushtetutën, legjisllacionin dhe politikat qeveritare, si dhe për të hetuar ankesat për sjellje të keqe, jo ligjshëmëri dhe abuzim të pushtetit.
- IP duhet t'i raportojnë jo vetëm ministrit përgjegjës për inteligjencën, por edhe komisionit parlamentar të mbikëqyrjes së inteligjencës, dhe në rastin e hetimeve të mëdha të raportojë në parlament në tërësi.
- IP dhe personeli i tij /saj duhet të ketë një nivel të lartë të ekspertizës dhe përvojës në inteligjencë.

Përveç kësaj, legjislacioni që rregullon IP duhet të sigurojë se Inspektori i Përgjithshëm dhe personeli i tij/saj nuk mund t'i mohohet qasja në çdo informacion inteligjence apo mjediseve nën kontrollin e shërbimeve të inteligjencës, dhe se çdo mohim i një qasje të tillë përbën vepër penale. Këto janë kërkesat thelbësore kur një organ i pavarur mbikëqyrës heton operacione dhe sisteme sekrete.

Komentet e mëparshme në lidhje me IP-në njëlloj vlejné edhe për institucionet tjera mbikëqyrëse siç janë komisionerët e të drejtave të njeriut, në ato vendet ku nuk ka Inspektor të Përgjithshëm për Inteligjencën. Avantazhi i madh i qasjes së një specialisti siç është IP është se Inspektori i Përgjithshëm dhe personeli i tij/saj kanë ekspertizë në inteligjencë, çka i mundëson ata për të zbuluar si shpërdorimet e detyrës në një mjedis të fshehtë ashtu dhe për të mbrojtur siç duhet informacionin e klasifikuar në të cilën ata kanë qasje.

Gjatë auditimit për shpenzimet, ndarjet buxhetore, të ardhurat (nëse ka), dhe sistemet financiare të shërbimeve të inteligjencës, ISA duhet të ketë qasje në të gjitha informatat në lidhje me operacionet sekrete dhe fondet sekrete të shërbimeve (shih Instrumentin 8 - Wills për informacion të mëtejshëm). Kështu, ISA duhet të ketë një ekip të specializuar që të trajnuar për t'u marrë me dokumente të klasifikuara dhe që ka marrë certifikatë të sigurisë. Përndryshe, mund të jetë e përshtatshme për zyrën e Inspektorit të Përgjithshëm të Pavarur për inteligjencë për të kryer auditimin financiar në bashkëpunim me ISA.

5.3 GJYQËSORI

Shërbimet e inteligjencës dhe agjencitë e zbatimit të ligjit cënojnë të drejtën e privatësisë kur ata kryejnë operacionet e ndërhyrjes si përgjimin e komunikimeve, kontrolle në mjedise dhe konfiskime. Rrjedhimisht në shumicën e vendeve demokratike organet qeveritare duhet të marrin autorizim gjyqësor për të ndërmarrë këto veprime (shih Instrumentin 5 - Hutton për diskutim të mëtejshëm). Në varësi nga vendi, agjencitë mund të jenë në gjendje t'i drejtohen ndonjë gjykatësi për këtë qëllim ose nuk mund të ketë një gjykatës të dedikuar që të shqyrtojë të gjitha kërkesat për përgjim.

Informacioni i kërkuar nga gjykatësi zakonisht është i shkruar në legjislacionin për përgjimin e komunikimeve. Parashtruesi i kërkesës duhet të sigurojë fakte të mjaftueshme për të bindur gjyqtarin që përgjimi është një mjet i domosdoshëm dhe i justifikueshëm për të mbledhur informacione në lidhje me aktivitetin kriminal apo ndonjë kërcënim ndaj sigurisë kombëtare ose sigurisë publike. Legjislacioni mund të marrë parasysh përgjimin e komunikimit si një metodë të fundit, ku në atë rast parashtruesi i kërkesës duhet të bindë gjyqtarin që metodat jo-ndërhyrëse janë të pamjaftueshme ose të papërshtatshme.

Përveç çështjes së parashtrimit të kërkesave për përgjim, në çështjet penale apo civile komuniteti i inteligjencës mund të dalë para gjykatave, nëse, për shembull, një oficer i inteligjencës është i akuzuar për një vepër apo një politikan që pretendon se zyra e tij/saj është përgjuar ilegalisht. Ekzekutiv do të mund të dëshironte që disa apo të gjitha rastet e tilla të dëgjohen në seanca të mbyllura. Demokracitë ndryshojnë në atë se si trajtohet ky problem. Çështja mund të mbulohet nga legjislacioni ose ajo mund të lihet në vlerësimin e kryetarit të trupit gjykues (Kutia 5).

Kutia 5: Trajtimi i informatave të ndjeshme në procedurat gjyqësore

Në një rast të shqyrtuar nga Gjykata Kushtetuese e Afrikës së Jugut në vitin 2008, një grup mediash të shkruara kërkoi një urdhër për të detyruar nxjerrjen e informacioneve për një pjesë të kufizuar të proces verbaleve të procedurave gjyqësore që kishin të bënin me Agjencinë Kombëtare të Inteligjencës (NIA). Kërkesën e parashtruar ata e bazonin mbi të drejtën për drejtësi të hapur. Ministri i Inteligjencës e kundërshtoi nxjerrjen e informatave për shkak të sigurisë kombëtare. Gjykata urdhëroi ekspozimin e një pjese të materialit, duke gjetur se nuk kishte asnjë bazë të vlefshme të sigurisë kombëtare për mos deklarim, por u shpreh se informacionet tjera në lidhje marrëdhënive me shërbimet e huaja të inteligjencës, zinxhirin komandues brenda NIA, dhe identiteti i operativëve të NIA duhet të mbetet i kufizuar. Një opinion i pakicës u shpreh se ishte në interes të publikut lirimi i të gjitha materialeve përveç emrave të disa operativëve të caktuar.¹⁵

5.4 RITJA E PËRGJEGJSHMËRISË SË ORGANEVE TË MBIKËQYRJES

Vendet demokratike mund të kenë mbikëqyrje relativisht të fortë parlamentare dhe të pavarur të shërbimeve të inteligjencës dhe prapë organet e mbikëqyrjes mund të mos jenë në mënyrë adekuate të përgjegjshme ndaj publikut. Organet e mbikëqyrjes janë vetë shumë të fshehta. Kjo minon besimin e publikut si ndaj organeve të mbikëqyrjes ashtu edhe ndaj shërbimeve të inteligjencës. Për këtë i takon organeve të mbikëqyrjes për të paraqitur raporte të plota në parlament dhe për të publikuar në faqen e tyre të internetit raportet e tyre, si dhe raportet nga shërbimet e inteligjencës. Një shembull i mirë i kësaj praktike është Komisioni i Rishikimit mbi Shërbimet e Inteligjencës dhe Sigurisë në Holandë, e cila boton çdo vit një raport gjithëpërfshirës për monitorimin dhe hetimeve të saj.¹⁶

5.5 MINIMIZIMI I RREZIKUT TË EKSPOZIMIT TË INFORMACIONIT TË KLASIFIKUAR

Siç u theksuar më parë, shërbimet e inteligjencës nganjëherë janë rezistentë ndaj të shpalosjes së informata të ndjeshme për komisionet parlamentare të mbikëqyrjes për shkak se anëtarët e këtyre komisioneve janë politikanë dhe zakonisht janë të pastërvitur në disiplinën dhe praktikën e ruajtjes së informacionit të klasifikuar. Rrjedhimisht ekziston rreziku i ekspozimit të qëllimshëm ose të paqëllimshëm të informacionit të ndjeshëm. Hapat e mëposhtëm mund të ndërmerren për të minimizuar këtë rrezik:

- Legjislacioni për mbrojtjen e informacionit e cilëson zbulimin e paautorizuar të informacionit të klasifikuar si vepër penale.
- Anëtarët e komisioneve parlamentare të mbikëqyrjes janë subjekt verifikimi nga një shërbim i inteligjencës para emërimit të tyre në komision.¹⁷
- Komisionet janë të autorizuar me ligj për të zhvilluar takime të mbyllura.
- Ekspertët e inteligjencës të sigurojnë që zyrat e komisionit mbikëqyrës, kompjuterët, telefonat, dhe sistemet e dosjeve janë të mbrojtur nga vëzhgimi.
- Ekspertët e inteligjencës ofrojnë edukimin dhe trajnim për anëtarët dhe stafin e komisioneve.
- Komisionet dhe shërbimet e inteligjencës së bashku bien dakord mbi rregullat dhe procedurat lidhur me marrjen, zotërimin, përdorimin dhe shkatërrimin e informacionit të klasifikuar.

Masat e mësipërme janë gjithashtu janë në tërësi ose pjesërisht relevante për organet tjera mbikëqyrëse të specializuara. Megjithatë, kur këto organe përbëhen nga profesionistë në krahasim me politikanët, rreziku i zbulimit të informacionit të klasifikuar mund të jetë më e ulët.

6. REKOMANDIME

- Transparenca dhe qasja në informata të ruajtura shtetërore janë kushte të domosdoshme për qeverisjen demokratike, mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe parandalimin e abuzimit të pushtetit. Prandaj fshehtësia duhet të jetë e jashtëzakonshme. Për sa i përket komunitetit të inteligjencës, fshehtësia duhet të bazohet në dëmin të veçantë dhe domethënës që mund të lindi nga publikimi i informacionit. Ajo duhet të kufizohet në ato fusha ku zbulimi do të shkaktojte dëm serioz për jetën e individëve, të shërbimeve të inteligjencës, të shtetit, ose vendit në tërësi. Dëmi që rrjedh nga zbulimi duhet të jetë i balancuar nga një interes publik bindës në rast zbulimi të informacionit.
- Përgjegjësia për hartimin e legjislacionit për mbrojtjen edhe qasjen në informata duhet të bie mbi departamentin e drejtësisë apo çështjeve kushtetuese dhe jo mbi shërbimet e inteligjencës. Parlamenti duhet të përpikë që legjislacioni është në përputhje me normat demokratike.
- Legjislacioni duhet të theksojë se transparenca dhe qasja në informacion janë parime themelore të demokracisë dhe se klasifikimi i informacionit duhet të përdoret me masë. Kriteret e klasifikimit duhet të tregojnë një shkallë të mjaftueshme dhe të sigurtë të dëmit për të lejuar mos-zbulimin e informacionit. Legjislacioni duhet t'i mundësojë një personi të akuzuar me zbulimin e paligjshëm të informacionit të klasifikuar për të ngritur mbrojtjen e tij mbi bazën e mbrojtjes së interesit publik. Ekzekutivi duhet të jetë i detyruar për të promovuar dhe lehtësuar qasjen publike ndaj informacionit të ruajtur nga shteti, duke përfshirë informacione për shërbimet e inteligjencës.
- Parlamenti kërkon informacion në lidhje me si vijon: prioritetet e inteligjencës; politikat e ekzekutivit, aktet rregullative, dhe veprimet mbi inteligjencën, vlerësimet e inteligjencës, buxhetet, dhe raportet financiare; raportet e IA për shërbimet e inteligjencës, aktivitetet dhe rezultatet e organeve eksperte të mbikëqyrjes së inteligjencës, dhe çfarëdo hetimi mbi performancën e shërbimeve të inteligjencës. Komisioni Parlamentar për Mbikëqyrjen duhet të marrë në mënyrë konfidenciale informacione më të hollësishme dhe më të ndjeshme për këto tema. Informacioni duhet të jetë i mjaftueshëm për komisionin që ai të kryejë funksionet e veta mbikëqyrëse në mënyrë adekuate. Detajet në lidhje me këtë duhet të specifikohen në legjislacion.
- Legjislacioni që rregullon Inspektorin e Përgjithshëm të inteligjencës dhe/ose organet eksperte të për mbikëqyrjen e inteligjencës duhet të sigurojë që këtyre entiteteve dhe stafit të tyre nuk mund t'i mohohet qasja në çdo informacion inteligjence apo mjediseve nën kontrollin e shërbimeve të inteligjencës, dhe se çdo mohim e një qasje të tillë përbën veprë penale.
- Në çështjet penale ose civile ku përfshihen shërbimet e inteligjencës, vendimi nëse

do të shqyrtohen disa ose të gjitha rastet me dyer të mbyllura duhet të merret nga kryetari i trupit gjykues.

- Organet e mbikëqyrjes duhet të paraqesin në parlament raporte kuptimplote dhe duhet të publikojnë në faqet e tyre të internetit raportet e tyre, si dhe raportet nga shërbimet e inteligjencës.
- Mund të merren hapa për të reduktuar rrezikun që anëtarët e komisionit parlamentar për mbikëqyrjen e shërbimit të inteligjencës me dashje ose pa dashje të zbulojnë informacionin e klasifikuar: Anëtarët mund të verifikohen nga një shërbim i inteligjencës, ata mund të jenë të trajnuar që të mund të mbrojnë informacionin e klasifikuar; zyrat e tyre, kompjuterët, telefonat, si dhe të mbrojnë sistemet e dosjeve nga vëzhgimi.

Fundnotat

1. Ky instrument bazohet në përvojën time dhe kërkimet, si anëtar i Komisionit Ministror për Vlerësimin e Inteligjencës, i themeluar nga Ministri për Inteligjencë i Afrikës së Jugut në vitin 2006. Instrumenti gjithashtu bazohet në librin e L. Nathanit, *Lighting up the Intelligence Community: A Democratic Approach to Intelligence Secrecy and Openness, Policy Paper* (Birmingham, UK: Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2009).
2. Për diskutime më të detajuara për këtë pikë shihni A. Wolfers, "'National Security' as an Ambiguous Symbol," *Political Science Quarterly* Vol. 67, No. 4 (1952), fq. 481–502.
3. American Civil Liberties Union, *The Torture Report* web site (available at www.thetorturereport.org).
4. *New York Times Co vs United States* 403 US 713 (1971) at 719.
5. *New York Times Co vs United States* 403 US 713 (1971).
6. Si shembull të një rishikimi të tillë shihni D. Banisar, "Public Oversight and National Security: Comparative Approaches to Freedom of Information," in *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, eds. H. Born and M. Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), fq. 217–235.
7. Informacioni në kuti është nxjerrë nga Banisar, "Public Oversight."
8. Këto raporte mund të gjenden në faqen e internetit të Dutch General Intelligence and Security Service (available at <https://www.aivd.nl/english/>). Për raportin e vitit 2010 shih <https://www.aivd.nl/english/publications-press/@2827/annual-report-2010/>.
9. shih Banisar, "Public Oversight."
10. Afrika Jugore, Komisioni Ministror për Vlerësimin e Inteligjencës, *Inteligjenca në një Demokraci Kushtetuese: Raporti final për Ministrin e Shërbimeve të Inteligjencës, 1 nderuari z. Ronnie Kasrils, deputet* (10 shtator 2008) (gjendet në www.ssronline.org/document_result.cfm?id=3852).
11. Afrika Jugore, Ligji për Mbikëqyrjen e Shërbimeve të inteligjencës, Ligji nr/ 40 I vitit 1994, Seksioni 4(2)(b).
12. C. Matei, "Tranzicioni i Rumanisë në Demokraci dhe Roli i shtypit në Reformën e Inteligjencës," ne *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, eds. T. Bruneau and S. Boraz (Austin: University of Texas Press, 2007), p. 227.
13. P. Gill, "Evaluating Intelligence Oversight Committees: The UK Intelligence and Security Committee and the 'War on Terror,'" *Intelligence and National Security* Vol. 22, No. 1 (February 2007), fq. 14–37.
14. Një dallim duhet të nxirret në mes të një Inspektori të Përgjithshëm të Inteligjencës që është një zyrë e pavarur ligjore (si në Australi, Zelandën e Re, dhe Afrikën e Jugut) dhe ai që ndodhet brenda një organizate të inteligjencës (si në Agjencinë Qendrore të Inteligjencës së Shteteve të Bashkuara).
15. *Independent Newspapers (Pty) Ltd vs Minister for Intelligence Services* CCT 38/07 [2008] ZACC 6 (South Africa).
16. Raportet vjetore të këtij komisioni gjenden në <http://www.ctivd.nl/>
17. Për më shumë informacione për verifikimin e anëtarëve të komisioneve parlamentare mbikëqyrëse shihni H. Born and I. Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* (Geneva: DCAF, Univesiteti i Durhamit dhe parlamenti i Norvegjisë, 2005), fq. 88–90.



INSTRUMENTI 4

Kryerja e Mbikëqyrjes

Monica den Boer

4

Kryerja e Mbikëqyrjes

Monica den Boer

1. HYRJJE

Në demokracitë e reja, mbikëqyrja efektive e komunitetit të inteligjencës është e rëndësishme për shkak të tensionit që ekziston në mes punës së inteligjencës dhe vlerave demokratike të caktuara, të tilla si hapja dhe transparenca. Nëse shërbimet e inteligjencës kombëtare duhet të vihen nën kontrollin civil të jashtëm, atëherë civilët duhen të mësojnë rreth punës së inteligjencës. Përndryshe, puna do të vazhdojë të jetë e monopolizuar nga specialistët e shërbimit. Gjithashtu duhet të zhvillohet një kulturë e re politike që parandalon abuzimin ndërsa ende të mbështesë rolin legjitim të shërbimeve të inteligjencës në një shoqëri demokratike.

Ky instrument shpjegon se si organet e mbikëqyrjes hetojnë aktivitetet e shërbimeve të inteligjencës. Ai trajton gamën më të gjerë të mundshme të mbikëqyrjes, nga hetimet *ad hoc* deri tek hetimet afat gjatë. Përveç kësaj, ai merr në konsideratë situatat në të cilat ka disa organe të cilat kanë përgjegjësi të mbikëqyrjes dhe ato në të cilat nuk ekziston asnjë organ i përhershëm, të cilat kërkojnë krijimin e organeve të përkohshme.

Për më tepër, ky instrument ka për qëllim të shërbejë si një udhëzues praktik se si të zhvillohet mbikëqyrja e inteligjencës. Për arsye se organet e mbikëqyrjes në shtete të ndryshme ballafaqohen me shumë sfida të ngjashme, të kuptuarit e metodologjisë bazë mund të ndihmojë organet mbikëqyrëse të reja të shmangin gabimet e zakonshme dhe ta rrisin efikasitetin e tyre.

2. ARSYET PËR KRYERJEN E MBIKËQYRJES SË INTELIGJENCËS

Përgjegjshmëria e inteligjencës ka shumë shtresa. Disa nga këto kanë të bëjë me kontrollin e shërbimeve të inteligjencës siç praktikohet nga brenda nga zyrtarët e të shërbimit, dhe nga jashtë nga anëtarët e ekzekutivit. Të tjerat kanë të bëjnë me mbikëqyrjen që kryhet nga parlamenti, gjyqësori dhe organet eksperte të mbikëqyrjes (shih Born dhe Geisler–Instrumenti 1). Qëllimi themelor i mbikëqyrjes së shërbimeve të inteligjencës është për të dekurajuar aktivitetet e parregullta nga ana e shërbimeve të inteligjencës kombëtare. Krahasuar me kontrollin që ka të bëjë me administrimin direkt të një shërbimi, mbikëqyrja përfshinë monitorimin, vlerësimin, hetimin dhe shqyrtimin. Duke nxitur transparencën, organet mbikëqyrëse mund të frenojnë tendencat abuzuese brenda një shërbimi dhe ti ofrojnë anëtarëve të parlamentit dhe ekzekutivit (dhe të tjerëve të cilët ushtrojnë përgjegjësi të kontrollit) informata të rëndësishme dhe ekspertizë.

2.1 SHKELJET E TË DREJTAVE TË NJERIUT

Shkelja e mundshme e të drejtave të njeriut nga shërbimet e inteligjencës është gjithëherë një arsye për shqetësim publik. Si shembull, gjatë viteve 1960 dhe 1970 agjencitë qeveritare amerikane, autorizuan operacione agresive të fshehta nga shërbimet inteligjente kundër të drejtave civile dhe lëvizjeve kundër luftës. Kohët e fundit, shërbimet e inteligjencës shtetërore që bashkëpunojnë kundër terrorizmit kanë përdorur praktika të tilla si kapja dhe transferimi i fshehtë në qendrave sekrete të paraburgimit dhe përdorimi i informacionit të nxjerrë nga tortura. Këto lloj praktikash të cilat haptazi kërcënojnë të drejtat e njeriut, të gjitha janë çështje të përshtatshme për mbikëqyrje.

Aktivitetet e papërshtatshme dhe/ose të paligjshme shpeshherë sillen tek vëmendja e organeve mbikëqyrëse nga ana e mediave, sidomos nga gazetarët hulumtues të cilët veprojnë sipas këshillave të organizatave jo qeveritare si Human Rights Watch dhe Amnesty International. Sipas Marina Caparini,

“media përbënë një ind ndërlidhës që lidh individët dhe grupet me qeverinë dhe luan një rol kritik në përcjelljen e informacionit rreth ndryshimeve të opinionit publik dhe preferencave politike... kryesisht nëpërmjet shtypit të lirë publiku informohet dhe qeveria jep përgjegjësi përmes kërcënimit të shqyrtimit publik të dokumenteve, veprimeve dhe keqpërdorimit të pushtetit.”¹

2.2 PYETJET E PARLAMENTARËVE

Anëtarët e parlamenteve kombëtare, por edhe ata të cilët nuk i përkasin komisionit të mbikëqyrjes mund të parashtrajnë pyetje rreth aktiviteteve të shërbimeve të inteligjencës. Këto mund të ndryshojnë nga pyetjet e përgjithshme rreth nivelit të kërcënimeve dhe prioriteteve të shërbimit deri tek pyetjet specifike rreth metodave të fshehta dhe ndërveprimeve me grupe të veçanta. Nganjëherë pyetjet mund të nxjerrin në pah mangësitë juridike që dalin kur inicohet një operacion i ri për të cilin ende nuk ekziston një mekanizëm për mbikëqyrje. Të marrim si shembull, në vitin 2003 parlamentarët e shtetit Holandez, shtruan pyetje rreth mbledhjes së informatave nga inteligjenca për armët e shkatërrimit në masë ku pretendohet se këto armë ishin në dispozicionin qeverisës së asaj kohe të Sadam Huseinit në Irak.² Këto pyetje shpunë në themelimin e komisionit Holandez për hetime mbi Irakun.

3. MANDATET E MBIKËQYRJES

Shërbimet e inteligjencës duhen zbatojnë ligjet, direktivat dhe politikat e qeverive të cilave u shërbejnë.³ Organet e mbikëqyrjes së inteligjencës duhet në mënyre të ngjashme t'i respektojnë ligjet, ose mandatet, të cilat krijojnë dhe kufizojnë kompetencat e tyre hetimore. Mandatet e mbikëqyrjes zakonisht hartohen në mënyrën më neutrale të mundshme në mënyrë që të shmangët polemika politike. Kjo është veçanërisht e rëndësishme kur organi i mbikëqyrjes është i përkohshëm, si në rastin e një hetimi ad hoc në një incident të veçantë. Megjithatë, mandatet duhen të jenë specifik dhe të qartë dhe në përputhje me kompetencat, metodat dhe burimet e shërbimit apo shërbimeve të cilat mbikëqyrën.

Mandatet e organeve të mbikëqyrjes mund të jenë plotësuese të njëra tjetrës ose mund të mbivendosen. Ky i fundit është i preferuar për shkak se një mekanizëm i vetëm i mbikëqyrjes në përgjithësi konsiderohet i pamjaftueshëm. Për këtë arsye sistemi i mbikëqyrjes së inteligjencës në Itali së fundi është zgjeruar nga një mbikëqyrje pothuajse *ex post* nga Gjykata Kushtetuese për të përfshirë dy mekanizma të reja: një organ i brendshëm administrativ (Zyra e Inspektorit të Përgjithshëm) dhe një organ i jashtëm politik (Komisioni Parlamentar për Sigurinë e Republikës [COPASIR]).⁴ Shërbimi informativ për siguri i shtetit të Kanadasë (CSIS) ka katër mekanizma të mbikëqyrjes: Inspektorin e përgjithshëm, i cili monitoron pajtueshmërinë e CSIS me politikat operacionale; Komisionin për rishikimin e sigurisë së inteligjencës (SIRC), i cili rishikon aktivitetet e CSIS dhe heton ankesat e bëra ndaj shërbimit (shih Farson – Instrumenti 2); Gjykata Federale e Kanadasë, që është i vetmi organ i autorizuar për të lejuar përdorimin e masave të posaçme hetimore;⁵ dhe raportimi publik përmes Deklaratës Vjetore të Ministrit për Sigurinë Publike mbi Sigurinë Kombëtare dhe Raportit Publik të CSIS.⁶

Mandati i komisioni një komisioni parlamentar për mbikëqyrje si COPASIR duhet të mbulojë tërë komunitetin e inteligjencës, duke përfshirë drejtoritë dhe zyrtarët mbështetës.⁷ Mandati duhet ti japë komisionit të gjithë autoritetin që i duhet për të monitoruar ligjshmërinë, efikasitetin dhe efikasitetin e shërbimeve të inteligjencës si dhe praktikën e buxhetit dhe kontabilitetit të tyre, në pajtueshmëri me standardet e të drejtave të njeriut dhe aspekteve tjera politike/administrative. Kur një mandat dështon për ta bërë këtë atëherë duhet të rishikohet. Për shembull, kur një hetim ad hoc australian zbuloi se Organizata e Mbrojtjes për Imazhet dhe Gjeohapësyrën (DIGO) nuk ishin mjaft të përgjegjshëm për shkak të një mandati të mbikëqyrjes të kufizuar, u rekomandua që mandati i komisionit përkatës parlamentarë për mbikëqyrje të zgjerohej për të përfshirë të gjitha shërbimet e inteligjencës Australiane. Gjithashtu u rekomandua që mandati i Inspektorit të Përgjithshëm të Inteligjencës dhe Sigurisë të zgjerohej për të përfshirë monitorimin e DIGO (shih Born and Geisler – Instrumenti 1).⁸

3.1 LLOJET E MANDATEVE

Mandatet mund të jenë të gjerë ose të ngushtë. Për shembull, mandati i një organi të mbikëqyrjes mund të jetë thjesht për të verifikuar ligjshmërinë e aktiviteteve të një shërbimi të inteligjencës. Një organ tjetër mund të ngarkohet me rishikimin e efektivitetit të agjencive të shumta, duke përfshirë performancën e zyrtarëve dhe zhvillimin e procesit buxhetor. Mandatet e gjera në përgjithësi ndihmojnë shmangien e mbikëqyrjes së fragmentuar ose ndryshe të papërsosur.

Mandatet e mbikëqyrjes nganjëherë përfshijnë kompetenca që shtrihen përtej atyre të domosdoshme për kryerjen e monitorimit. Për shembull, ata mund të përfshijnë kompetencat e arrestimit dhe paraburgimit, si dhe përdorimin e forcës vdekjeprurëse. Gjithashtu mund të përfshijnë kontrollin e transferimit të informatave për shërbimet e huaja dhe miratimin e emërimeve të ekzekutivit në poste të larta të inteligjencës.⁹

Në lidhje me aktivitetet e fshehta, sidomos ato që përdorin masa të posaçme hetimi për të mbledhur të dhëna personale, mandatet e mbikëqyrjes nganjëherë përfshijnë autoritetin parandalues apo proaktiv. Për shembull, në shtetin e Belgjikës, Ligji i Veçantë për Inteligjencën i jep kompetenca Komisionit të Përhershëm për Mbikëqyrjen e Agjencive të Inteligjencës (Komisioni I — organ ekspert për mbikëqyrje) të këshillojë shërbimet e inteligjencës mbi përdorimin e masave të posaçme hetuese. Nëse kjo këshillë është e natyrës negative atëherë shërbimet nuk mund të ankohen. Për më tepër, nëse Komisioni i Përhershëm komisioniidentifikon praktika të pa ligjshme gjatë monitorimit të tij për përdorimit të masave të posaçme hetimore, ai mund t'i pezullojë ato.¹⁰

Mandatet e mbikëqyrjes gjithashtu mund të përfshijnë edhe shqyrtimin buxhetor. Për shembull, në Mbretërinë e Bashkuar, kontabiliteti i shërbimit të inteligjencës auditohet nga Zyra e Auditimit Shtetor dhe shqyrtohet nga Komisioni Parlamentar i Inteligjencës komisionidhe Sigurisë, raporti vjetorë i të cilit bën publike disa detaje mbi financimin dhe shpenzimet e shërbimeve të inteligjencës.¹¹ Në mënyrë të ngjashme komisioniKomisioni i Përbashkët i Afrikës së Jugut për Inteligjencën shqyrton menaxhimin financiar të shërbimeve të inteligjencës të atij vendi;¹² ndërsa në Poloni komisionikomisioni parlamentar për mbikëqyrje rishikon projektet e buxhetit të inteligjencës dhe monitoron implementimin e tyre. Disa shtete shkojnë aq larg sa që përfshijnë kontrollin buxhetor në mandatet e organeve të mbikëqyrjes të tyre. Për shembull, këtë kompetencë e kanë Komisioni Dydhomësh i Argentinës për Mbikëqyrjen e Organeve të Inteligjencës dhe veprimtarisë së tyre dhe komisionet e kongresit për inteligjencën në SHBA.

3.2 NDRYSHIMET E MANDATEVE

Mandatet e organeve të mbikëqyrjes të inteligjencës nuk duhet të jenë fikse. Për shembull, kur mandati i një shërbimi të inteligjencës zgjerohet, mandati i organit që mbikëqyr aktivitetet e saj gjithashtu duhet të rishikohet.¹³

Ngjarjet të rëndësishme strategjike me pasoja politike gjithashtu mund të shkaktojnë ndryshime në mandatet e organeve të mbikëqyrjes të inteligjencës, sidomos kur ato ngjarje përfshijnë dështimet e inteligjencës. Për shembull, dështimi i inteligjencës së SHBA për të zbuluar dhe parandaluar sulmet e 11 shtatorit, çoi në rishqyrtimin e mekanizmave të shkëmbimit të informatave. Ndryshimet në këto mekanizma ndikuan në punën e organeve të mbikëqyrjes duke sjellë nevojën për një ndryshim në mandatin e tyre.

Në raste të tjera, organet e mbikëqyrjes nëpërmjet rrjedhës së punës së tyre identifikuar vetë ndryshimet që duhen bërë në mandatet e tyre. Për këtë arsye disa organe të mbikëqyrjes kryejnë rishikime të rregullta strategjike për të identifikuar dhe rekomanduar ndryshime të tilla. Në këtë mënyrë organet e mbikëqyrjes mund të kthejnë mangësitë në rekomandime pozitive dhe konstruktive për një sektor të përmirësuar të inteligjencës.

4. KOMPETENCAT MBIKËQYRËSE

Kompetencat të cilat u jepen organeve të mbikëqyrjes të inteligjencës ndryshojnë në masë të madhe. Ato të përshkruara më poshtë janë ndër më të shpeshtat. Megjithatë lista nuk është e plotë. Për shembull disa mandate përfshijnë kompetencat për të rekomanduar, të cilat autorizojnë organin e mbikëqyrjes për propozuar për masa disiplinore në rast konstatimi të sjelljes së keqe tek një organ i brendshëm (si inspektori i përgjithshëm) ose në një organ i jashtëm, për ndjekje penale. Kompetenca e ekspozimit është kompetenca e organeve të mbikëqyrjes për të bërë të ditura mospërputhshmërinë, gabimet vendimmarrje, apo shkeljet e ligjit tek autoriteti më i lartë në shtetit përkatës, siç është Prokurori i Përgjithshëm në Shtetet e Bashkuara – që shkon përtej raportimit tej një inspektor i përgjithshëm.

4.1 E DREJTA PËR INFORMACION

E drejta për informacion e cila i jep organeve të mbikëqyrjes qasje në informata mund të jetë pasive ose aktive. Organi i mbikëqyrjes me të drejta të informacionit pasiv mund të marrë informacion në lidhje me aktivitetet e inteligjencës në formë të dokumenteve dhe nëpërmjet informimeve. Do të ishte e preferueshme që informime të tilla të jenë aktuale dhe gjithëpërfshirëse, por në varësi të ligjeve ekzistuese ata nuk mund ti përfshijnë informata tejet të ndjeshme si çështjet buxhetore dhe operacione të fshehta.

Organet e mbikëqyrjes me të drejtën vetëm për informacionet pasive, janë plotësisht të varura nga agjencitë që i mbikëqyrin për gjerësi dhe saktësinë e informacionit që ato marrin. Për këtë arsye preferohet që organet e mbikëqyrjes të kenë të drejtën në qasjen e informacionit si pasiv ashtu edhe aktiv. Organet e mbikëqyrjes me të drejta të informacionit aktiv kanë të drejtë të kërkojnë informacionin që ju nevojitet, për shembull duke bindur zyrtarët për të siguruar informacionin ose duke bërë vizita të paparalajmëruara në mjediset e shërbimit.

Edhe pse organet e mbikëqyrjes duhen të kenë qasje të pakufizuar në të gjitha informatat që ata kërkojnë, në mënyrë që të kryejnë detyrat e tyre, nuk ndodh gjithmonë kështu. Për shembull, shumica e organeve të mbikëqyrjes kanë qasje në informacionin e klasifikuar por disa jo. Në anën tjetër, disa kufizime mund të jenë të ndjeshme të tilla si ato që mbrojnë identitetin e burimeve. Kufizimet e tilla aplikohen, për shembull të pasurit qasje në informata nga komisioni Komisioni i Përhershëm parlamentar i Përbashkët i Afrikës së Jugut. Në Argjentinë, Kanada dhe SHBA disa organe të mbikëqyrjes kanë qasje të pakufizuar në informata.

4.2 KOMPETENCAT HETIMORE

Përtej kompetencës së thjeshtë për të shqyrtuar informacionin e dhënë atyre, organeve të mbikëqyrjes të inteligjencës ju nevojiten kompetencat për të filluar hetime. Komisioni Mbikëqyrës Holandez përi Shërbimet e Sigurisë dhe Inteligjencës (CTIVD), ka kompetenca për të filluar hetime duke u bazuar në ankesat të cilat pranon kundër shërbimeve të inteligjencës. Mandatet e organeve tjera të mbikëqyrjes i japin atyre kompetenca për të filluar hetime pa pasur për bazë një ankesë. Kompetencat specifike hetimore përfshijnë autoritetin për të kërkuar dhe/ose detyruar zyrtarë të paraqiten para organit të mbikëqyrjes për t'iu përgjigjur pyetjeve të shtruar.

4.3 KOMPETENCAT E MIRATIMIT

Disa mandate japin organeve të mbikëqyrjes të drejtën për miratim apo të autorizojnë programe strategjike të inteligjencës, të buxhetit të shërbimit dhe/ose emërtimet të nivelit të lartë. Organet e mbikëqyrjes të cilat posedojnë një ose më shumë prej këtyre kompetencave të miratimit mund ti përdorin ato për të ushtruar influencë mbi shërbimet të cilat i mbikëqyrin e sidomos në vendosjen e prioriteteve të inteligjencës. Për shembull, “kompetenca e buxhetimit” ushtruar nga komitetet e kongresit të inteligjencës Amerikane konsiderohet si një mjet i fortë për mbikëqyrjen dhe kontrollin sepse lejon komitetet për të treguar inteligjencës dhe prioritetet e politikës me anë të alokimeve monetare.

5. METODAT E MBIKËQYRJES

Përveç përcaktimit të kompetencave, mandati i një organi të mbikëqyrjes duhet të përcaktojë metodat që mund të përdorë për të kryer hetime. Ato që përdoren më së shpeshti janë inspektimet, dëgjuesat dhe analizat e dokumenteve. Metodat tjera përfshijnë intervista, deklaratat të dëshmitarëve si dhe qasje të drejtpërdrejtë në baza të dhënave (ku zyrtarët belg dhe holandez konsiderojnë këtë si një metode kryesore për mbikëqyrje). Të gjitha përdorën në veç e veç, dyshe, ose njëra pas tjetrës për të ndjekur qëllimet e mbikëqyrjes.

5.1 INSPEKTIMET

Disa organe të mbikëqyrjes kryejnë inspektime të rregullta në shërbimet e inteligjencës të cilat i mbikëqyrin. Këto vizita mund të bëhen çdo vit, çdo tre muaj apo madje edhe në baza mujore. Në shumicën e rasteve organet e mbikëqyrjes informojnë shërbimet e inteligjencës për vizitat e ardhshme por gjithashtu kanë kompetencat për të kryer një inspektim të panjoftuar. Gjatë vizitave, anëtarët e organit të mbikëqyrjes mund të intervistojë të punësuarit ose të shqyrtojë të dhënave kompjuterike duke përdorur teknika të tilla si përzgjedhja rastësore. Në Norvegji, komisioni parlamentar për mbikëqyrjen e inteligjencës, (i njohur si komisioni EOS) kryen inspektime të shumta çdo vit; në Holandë CTIVD ka të njëjtin mandat. Në Zelandën e Re Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencë dhe Siguri gëzon autoritetin për të hyrë në lokalet e shërbimit por vetëm nëse njoftimi paraprak i është dhënë drejtorit të shërbimit.¹⁴

5.2 SEANCAT DËGJIMORE

Seancat dëgjimore janë një mënyrë e zakonshme për organet e mbikëqyrjes për të marrë informacion nga zyrtarët e inteligjencës, ekspertë të pavarur, dhe të intervistuar të tjerë. Megjithatë të vështira dhe të ndjeshme, ato mund të jenë të rëndësishme për marrjen e përshkrimeve për të cilat të dhënat e shkruara janë të pamjaftueshme ose të paqarta. Seancat dëgjimore gjithashtu mund të ndihmojnë në caktimin e përgjegjësisë politike dhe/ose të ekzekutivit për vendimet e marra ose zbatuara nga zyrtarët e inteligjencës. Hetimet aktuale në Mbretërinë e Bashkuar për përfshirjen e vendit në luftën e Irakut, kryesuar nga John Chilcot, ka mbajtur seanca të shumta publike të cilat janë transmetuar në kohë reale¹⁵. Komisioni Holandez i hetimit për Irak ka mbajtur seanca të ngjajshme por jo në publik.

5.3 ANALIZA E DOKUMENTEVE

Organet e mbikëqyrjes rregullisht rishikojnë raporte të klasifikuara dhe të pa klasifikuara dhe dokumentet e tjera të prodhuara nga shërbimet e inteligjencës. Këto dokumente shpesh japin informata të dobishme dhe mund ti përgjigjen disa pyetjeve; por ato gjithashtu shtrojnë pyetje të tjera lidhur me punën e shërbimeve të inteligjencës të cilat duhet të marrin përgjigje në mënyra të tjera.

Analizat e dokumenteve nuk kanë nevojë të jenë të kufizuara për dokumentet e prodhuara nga shërbimet e inteligjencës. Për shembull, komisioni Holandës për hetime në Irak, krijoi një faqe publike të internetit për të kërkuar dokumente tjera që mund të ishin të dobishme.

6. KOHA E MBIKËQYRJES

Mbikëqyrja mund të kryhet përpara së të merret një vendim në lidhje me një operacion apo politikë, ndërkohë që është duke u zbatuar, apo mbasi është zbatuar. Koha e mbikëqyrjes varet nga mandati i organit të mbikëqyrjes.

6.1 MBIKËQYRJA EX POST

Forma më e zakonshme e mbikëqyrjes është mbikëqyrja *ex post*. Arsyeja themelore është se organet e mbikëqyrjes duhen të shqyrtojnë por jo të ndërhyjnë në vendimet e menaxhimit të shërbimeve të inteligjencës.¹⁶ Mbikëqyrja *ex post* jo domosdoshmërisht përfshin informimin e organeve mbikëqyrëse për operacionet në proces apo ato të planifikuara, por thjeshtë ka të bëjë me atë që organi mbikëqyrës shqyrton ngjarjet në retrospektivë, dhe i vlerëson vetëm atë çka tashmë ka ndodhur.

6.2 MBIKËQYRJA EX ANTE

Disa organe të mbikëqyrjes të inteligjencës kanë një mandat për të kryer mbikëqyrjen *ex ante*. Mbikëqyrja e *ex ante* shihet si një mënyrë për të rritur autoritetin e sistemit të mbikëqyrjes. Kjo nënkupton inspektimin dhe/ ose miratimin e aktiviteteve të zbulimit përpara se të fillojnë. Gjithashtu mund të flasim edhe për një “mandat proaktiv” që përcaktohet si “një mandat që lejon organin mbikëqyrës për të vënë veton ose të ndryshojë politiken apo funksionimin e shërbimeve të para se politika apo operacioni të vihet në praktikë.”¹⁷ Shumë organe të mbikëqyrjes janë në gjendje të shqyrtojnë politikën dhe strategjinë e shërbimeve informative relevante dhe të mund të kërkojnë ose të urdhërojnë organet e brendshme të mbikëqyrjes të kryejnë një hetim përpara fillimit të një aktiviteti të veçantë inteligjence apo operacioni të fshehtë.

Raportuesi special i OKB-së për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore në luftën kundër terrorizmit rekomandon mbikëqyrjen *ex ante*, të cilën e konsideron si të dobishme për parandalimin e shkeljeve të drejtave të njeriut nga shërbimet e inteligjencës në luftën kundër terrorizmit. Po kështu rekomandohet që organet mbikëqyrëse të zhvillojnë vlerësimin *ex ante* të marrëveshjeve të bashkëpunimit mes shërbimeve vendore të inteligjencës dhe partnerëve të huaj përpara se ato marrëveshje të nënshkruhen (shih Roach - Instrumenti 7).¹⁸

Nga ana tjetër, organet mbikëqyrëse që kryejnë rishikimin *ex ante* nganjëherë mund të mbahen përgjegjës për dështimet e inteligjencës dhe shkeljet e ligjit që ndodhin si rezultat

i veprimeve të miratuara. Aftësia e organit mbikëqyrës për të kryer rishikimin *ex ante* gjithashtu mund të pengojë marrëdhëniet me partenerët e huaj të cilët preferojnë të mos zbulojnë informacionin konfidencial të organeve mbikëqyrëse.¹⁹

Shumë shërbime të brendshme të inteligjencës kanë shqetësime të ngjashme rreth sigurisë në lidhje me zbulimin paraprak të informacionit operacional, sidomos kur janë të përfshirë anëtarët e parlamentit. Për këtë arsye, anëtarët e parlamentit të cilët marrin pjesë në komisionet e mbikëqyrjes së inteligjencës, shpesh duhen ti nënshtrohen verifikimeve të sigurisë. Ndonjëherë madje as kjo masë paraprakë nuk konsiderohet si e mjaftueshme.

6.3 MBIKËQYRJA PERIODIKE

Mbikëqyrja gjithashtu mund të bëhet në baza periodike. Mandatet e shërbimit të inteligjencës shpesh kërkojnë nga menaxhmenti i lartë të përgatisë raporte të rregullta (zakonisht vjetore) mbi aktivitetet e shërbimit për ti dorëzuar ato tek ekzekutivi, parlamenti apo tek të dyja. Gjithashtu organet e mbikëqyrjes mund të kryejnë shqyrtimin e tyre në një mënyre ciklike dhe jo periodike. Duke pranuar se kapaciteti i tyre është i kufizuar, SIRC Kanadeze ka miratuar një plan që ofron për mbikëqyrjen e të gjitha aspekteve të shërbimeve të inteligjencës në një cilkël prej tre deri në pesë vjeçare. Raporti i hetimeve ad hoc në shërbimet e inteligjencës të Australisë (diskutuar më sipër) ka bërë rekomandime të ngjashme që shqyrtimet e komunitetit të inteligjencës të behën në çdo pesë deri në shtatë vjet.²⁰

7. HETIMET E MBIKËQYRËSE

Hetimet e mbikëqyrëse mund të iniciohen në shumë mënyra të ndryshme. Anëtarët e parlamentit ose të ekzekutivit mund të kërkojnë për këtë në mënyrë formale. Mediat mund të ngrejnë zërin për ta. Në disa vende, si Belgjika dhe Kanada, një ankesë e bërë nga një anëtarë i publikut do të shpinte në iniciimin e hetimit. Shpesh organet e mbikëqyrjes janë të autorizuar për të iniciuar hetimet e tyre. Në shumicën e rasteve, megjithatë organet e mbikëqyrjes rezervojnë për vetën e tyre vendimin përfundimtar për t'u marrë apo jo me një çështje të caktuar.

7.1 HETIMET E RASTEVE TË VEÇANTA

Mbikëqyrësit mund të iniciojnë hetime në raste të veçanta mbi bazën e akuzave të bëra, për shembull, nga ankuesit, parlamentarët, apo media. Mbikëqyrësit mund të kryejnë hetime në ngjarje të veçanta apo akuza në lidhje me shërbimet e inteligjencës. Këto mund të iniciohen vet nga mbikëqyrësit. Sipas procedurave përkatëse, shërbimet e inteligjencës mund t'i japin mbikëqyrësve raportet mbi incidente të rënda të cilat mund të kenë të bëjnë me aktivitetet të paligjshme, shkelje të sigurisë apo rrjedhje të informatave. Këto raporte mund të sigurohen ose në mënyra të rregullta ose nëpërmjet hetimeve ad hoc. Një raport i tillë është përgatitur nga Policia Mbretërore Kanadeze (RCMP) për Komisionin Kanadez të Hetimeve mbi Veprimet e Zyrtarëve Kanadez në Lidhje me Maher Arar. Ky hetim nxorri përfundimin, ndër të tjera, se RCMP nuk kishte vepruar në përputhje me politikat e veta që kërkojnë monitorimin e të dhënave personale për rëndësinë dhe besueshmërinë para se ato të shkëmbehen me shërbime tjera të. Ndërmjet njëzet e tre rekomandimeve të komisionit, ishte dhe qortimi që RCMP të qëndrojë brenda mandatit të vet si forcë policore.²¹

7.2 HETIMET TEMATIKE

Hetimet tematike fokusohen në çështje të gjera sesa ngjarjeve të veçanta. Ato nganjëherë dalin nga hetimet në ngjarje të veçanta të cilat me rezultatet e tyre sjellin në pah shumë më shumë çështje.

Kutia 1: Hetimi parlamentar Holandez në masat e posaçme hetimore: një rast studimi në mbikëqyrjen tematike

Në vitin 1993, një ekip Holandez për hetimin e veprave kriminale rajonale i caktuar për të mbledhur informata rreth një trafikanti të drogës, përdori masa të veçanta hetimore për të kryer detyrën. Thuhet se këto masa përfshijnë dhe akte të paligjshme, konkretisht lejimin në treg të drogës në mënyrë të kontrolluar. Në përgjigje të akuzave për sjellje të keqe, ekipi u shpërbë, dhe në prill të vitit 1994 Parlamenti Holandez nisi një hetim formal për përdorimin e masave të posaçme hetimore nga autoritetet Holandeze.²²

Hetimi filloi me analizën dokumentare dhe biseda orientuese me politikanë dhe profesionist të inteligjencës. Përveç kësaj hetimet kërkuan nga akademikë të përgatisin dy raporte: një mbi vlerësimin e natyrës, rëndësinë dhe vëllimin e krimit të organizuar në Holandë; dhe një studim krahasues ndërkombëtar të legjislacionit që rregullon përdorimin e masave të posaçme hetimore.

Ndërkohë, stafi i hetimit (të cilët i ishin nënshtruar të gjithë verifikimit të sigurisë) kreu seanca dëgjimore me dyer të mbyllura për gjashtë muaj. Qëllimi i këtyre seancave ishte për të mbledhur informacione në lidhje dhe njohuri me përdorimin e masave të posaçme hetimore në Holandë. Seancat me dyer të mbyllura gjithashtu shërbyen si përgatitje për një sërë seancash të hapura publike të cilat edhe u transmetuan direkt.

Hetimi i cili përfundoi në vitin 1996, nxori një raport të përpunuar me 6700 faqe dhe me 129 rekomandime. Dy vite me vonë, Parlamenti krijoi një komitet të ri të përkohshëm për të vlerësuar zbatimin e këtyre rekomandimeve. Komisioni i ri gjeneroi më shumë informacione duke përfshirë edhe dëshmi mbi korrupsionin që kishte të bëjë me drogë, brenda shërbimit policor dhe doganor. Këto zbulime gati detyruan Ministrin e Drejtësisë Benk Korthals të lërë detyrën, por ai arriti ti mbijetojë debatit parlamentar.

8. ORGANIZIMI I MBIKËQYRJES

Për arsye se mbikëqyrja më efektive është sistematike, është e dobishme për të ndarë procesin e mbikëqyrjes në faza të dallueshme kronologjike.

8.1 IDENTIFIKIMI DHE PËRZGJEDHJA E ÇËSHTJEVE

Puna e inteligjencës është komplekse, një fushë dinamike e cila përfshin aktorë, procedura dhe politika të shumta. Për këtë arsye një gamë e gjerë çështjesh mund të bëhen subjekt i mbikëqyrjes së inteligjencës. Mënyra më e mirë për të filluar një proces të mbikëqyrjes është të përpilojë një inventar me të gjitha çështjet e mundshme dhe të krahasohet me mandatin ligjor të organit mbikëqyrës.

8.2 MARRJA E ÇERTIFIKATAVE TË SIGURISË

Anëtarët dhe punonjësit e organeve të mbikëqyrjes në përgjithësi duhet të marrin certifikata të sigurisë në mënyrë që të trajtojnë informacionin e klasifikuar. Përfundimisht të dallueshëm bëjnë në këtë drejtim anëtarët e komisionit të mbikëqyrjes parlamentare, të cilët tentojnë të rezistojnë hetimeve të jetës së tyre personale, sidomos kur shërbimi i inteligjencës i cili kryen kontrollin e të kaluarës së tyre është po ai shërbim i cili do të shqyrtohet apo hetohet. Megjithatë, përfundimishtimi i politikanëve nga verifikimi i sigurisë është shumë i diskutueshëm.

8.3 SIGURIMI I ZYRËS SË ORGANIT TË MBIKËQYRJES

Zyra e organit të mbikëqyrjes duhet të jetë e sigurt. Për shembull duhet të kontrollohet rregullisht për pajisje elektronike përgjuese. Përveç kësaj, kompjuterat dhe pajisjet e tjera të teknologjisë duhet të jenë të siguruar me fjalëkalime dhe të krijuara. Në mënyrë të ngjashme i gjithë personeli i cili ka qasje në mjedise (duke përfshirë dhe sekretarët, përkthyesit dhe pastruesit) duhen të nënshtrohen verifikimit të sigurisë.

8.4 SIGURIMI I DOKUMENTEVE DHE MATERIALEVE TË TJERA

Anëtarët e organeve të mbikëqyrjes duhen të jenë strikt në trajtimin e dokumenteve dhe shënimeve. Duhet të respektohet rregulli i ‘tavolinës së pastër’, dhe informacionet e klasifikuara ti ruajnë në kasaforta. Dokumentet e klasifikuara, qoftë të shkruara në letër ose të ruajtura në mënyrë dixhitale në kompjuter apo flash asnjëherë nuk duhet të largohet nga zyra pa autorizimin e duhur. Të dhënat e brendshme në lidhje me burimet konfidenciale, dëshmitarët, dhe të të intervistuarve të tjerë kryesorë, duhen të mbahen anonime. Së fundi, të gjitha këto kërkesa duhen të përcaktohen qartë në një manual të brendshëm.

8.5 BËRJA E PLANIT

Disa organe të mbikëqyrjes u kërkohet r të përgatisin akte rregullative ose protokolle apo edhe plane të detajuara të inspektimit dhe ti miratojnë ato përpara se të mund të fillojnë ndonjë veprimtari të mbikëqyrjes. Qëllimi i këtij ushtrimi është për të shmangur keqkuptimet në lidhje me të drejtat dhe kompetencat e organit mbikëqyrës dhe ato të shërbimit të inteligjencës i cili mbikëqyrret. Një ndër specifikat që më së paku përfshihen në dokumente të tilla është identiteti i njësisë ose misionit i cili shqyrtohet, teknologjia e përfshirë dhe të dhënat të cilat janë subjekt i inspektimit.

Për arsye se mbikëqyrja mund të jetë e komplikuar, zakonisht është e vlefshme për anëtarët e organit të mbikëqyrjes, që edhe atëherë kur nuk ka kërkesë, të zhvillojnë dhe të bien dakord për një skenar të përbashkët para fillimit të aktivitetit mbikëqyrës. Planet e detajuara të inspektimit, në veçanti inkurajojnë angazhimin ndaj procesit të mbikëqyrjes të palëve përkatëse. Për më tepër zhvillimi paraprakisht i procedurave të detajuara e bën më të lehtë për anëtarët e një organi të mbikëqyrjes të përqendrohen tek përmbajtja në kohën kur fillon inspektimi.

Kutia 2: Elementet e një plani të thjeshtë inspektimi

- data e inspektimit
- bazat ligjore për inspektimin
- qëllimi i inspektimit
- objektivat e inspektimit
- emrat e personelit të mbikëqyrjes të cilët do ta kryejnë inspektimin
- emërtimet e njësive të shërbimit që do të inspektohen
- emrat e personelit të shërbimit të cilët intervistohen
- kërkesat për intervistën
- lista e dokumenteve të cilat do të inspektohen
- kërkesa paraprake për inspektimin
- burimet
- mbështetja administrative
- kronologjia e raportimit²³

Kutia 3: Detyrat shtesë për një plan inspektimi më të hollësishëm

- Bëni kalendarit për inspektimin.
- Hartoni një listë të të intervistuarve.
- Hartoni ftesat për të intervistuarit e mundshëm dhe një kërkesë eprorëve kur për dëshminë e tyre nevojitet autorizim.
- Përpiloni një protokoll për menaxhimin e të intervistuarve me status diplomatik (privilegje dhe imunitet).
- Vendosni se çfarë lloj interviste do të kryeni (konfidenciale, anonime, të reregjistruar etj).
- Përpiloni protokolle për intervistuarit të cilat të trajtojnë çështje të tilla si: a do të ketë i intervistuari qasje paraprakisht në pyetjet? A do ti lejohen dokumente apo mjete tjera që ta ndihmojnë kujtesën e tij gjatë intervistës? A ka të drejtë i intervistuari ti rishikoj apo redaktojë transkriptimin e intervistës?
- Përpiloni një protokoll për trajtimin e burimeve dhe informatave të klasifikuara.
- Organizoni ndihmën për transkriptimin dhe përkthimin.
- Përpiloni një protokoll për bërjen publike të informacionin të marrë nga intervistat.

9. PROFESIONALIZMI DHE BESUESHMËRIA ORGANEVE MBIKËQYRËSE

Personat që jetojnë nëpër shoqëri demokratike presin që agjencitë e tyre qeveritare të veprojnë në përputhje me ligjet e shtetit dhe, nëse ato nuk veprojnë në atë mënyrë, ata presin që ato t'i japin llogari organeve mbikëqyrëse. Për shkak të kompetencave të jashtëzakonshme që posedojnë shërbimet e inteligjencës – të cilat mund t'i kufizojnë apo shkelin të drejtat e njeriut – organet respektive që i mbikëqyrin këto shërbime kanë përgjegjësi të madhe. Kështu që, është detyrë e tyre që të demonstrojnë me punën e tyre dhe tek qytetarët standardet më të larta të profesionalizmit të mbikëqyrjes. Përndryshe, besueshmëria e procesit të mbikëqyrjes do të vuajë pasojat, dhe qytetarët do të humbin besimin në institucionet e tyre qeveritare.

9.1 PAVARËSIA E ORGANEVE MBIKËQYRËSE

Organet mbikëqyrëse nuk mund të shikohen si profesionale nëse pavarësia dhe autonomia e tyre nuk garantohen në mënyrë absolute meligji. Profesionalizmi gjithashtu kërkon që organet mbikëqyrëse të jenë plotësisht jopartiake – që do të thotë të jenë të lira nga presionet e politikës së palëve, partive politike, ndërhyrjeve ekzekutive dhe presionit të mediave.

Si çështje praktike, mënyra më e mirë për t'u mbrojtur nga presionet politike apo të mediave është të qenit të kujdesshëm nga to. Për këtë arsye, personeli mbikëqyrës shpesh përfitojë nga trajnimet rreth mediave, ku, mes të tjerash, ata përgatiten që t'iu përgjigjen pyetjeve të papritura nga politikanët apo nga mediat. Kjo është posaçërisht e rëndësishme nga pikëpamja e nevojës për të parandaluar zbulimin e paqëllimtë të informatave konfidenciale gjatë përgjigjes së atyre pyetjeve.

9.2 EKSPERTIZA E PUNONJËSVE MBIKËQYRËS

Në mënyrë ideale, pjesëtarët e organeve mbikëqyrëse dhe punonjësit e tyre duhet të kenë njohuri paraprake rreth dhe përvojë me një numër agjencish të sigurisë, përfshirë agjencitë policore dhe ato ushtarake si dhe me shërbimet e inteligjencës të jashtëme dhe të brendëshme. Ata të cilët nuk i posedojnë këto, duhet të kryejnë trajnime në rastin më të parë të mundshëm dhe duhet të inkurajohen dhe/apo t'u kërkohet që rregullisht të vijnë në seminare të vazhdueshme edukative si dhe t'i shqyrtojnë rregullat dhe rregulloret në fuqi.

9.3 INFORMACIONI I KLASIFIKUAR

Një nga dilemat më të vështira profesionale me të cilat ballafaqohet personeli mbikëqyrës është mënyra e balancimit më të mirë të kërkesave konkurruese për transparencë dhe mbajtje të fshehtësisë (shih Nathan – Instrumenti 3). Për shkak se zbulimi i disa informatave të caktuara konfidenciale me të vërtetë mund të rrezikojë sigurinë shtetërore, qeveritë kanë të drejtë legjitime që ato informata t'i mbajnë të fshehta nga qytetarët. Për këtë arsye punonjësit e organeve mbikëqyrëse duhet së pari të marrin certifikate sigurie, para se të kenë informacione të klasifikuara. Por edhe mbajtja e fshehtësisë së tepërt është e padëshirueshme, në veçanti kur klasifikimi i tepërt përdoret për të fshehur aktivitetet politikisht të sikletshme (si, krijimi i paraburgimit të fshehtë, marrja në pyetje në mënyrë të fshehtë dhe i programeve të fshehta të transferimit, të ndodhura në Shtetet e Bashkuara,). Keqpërdorimi i ligjeve të shtetit për mbajtje të fshehtësisë mund të bëjë që qytetarët të humbin besimin tek qeveritë e tyre, duke e rrezikuar kështu legjitimitetin e të gjitha institucioneve qeveritare. Gjithashtu, klasifikimi i tepërt e pengon mbikëqyrjen efektive. (Ky problem është përmirësuar në disa vende përmes ligjeve që i japin gjyqësorit kompetencën për të shqyrtuar nëse dokumente të caktuara janë klasifikuar siç duhet).

10. SJELLJA E ORGANEVE MBIKËQYRËSE

Mënyra e sjelljes së organeve mbikëqyrëse mund të ketë ndikim domethënës në efektshërinë e tyre. Nëse organet mbikëqyrëse nuk i përqafojnë vlerat e transparencës dhe të qëndrueshmërisë, ato nuk mund të presin në mënyrë legjitime një gjë të tillë nga shërbimet e inteligjencës.

10.1 TRANSPARENCA

Efektshmëria e organeve të mbikëqyrjes arrihet më së miri përmes transparencës maksimale. Në veçanti, është thelbësore që organet e mbikëqyrjes të veprojnë në përputhje me standardet dhe protokollet e miratuara në mënyrë që ato të mund të japin gjithnjë shpjegim për veprimet e tyre dhe të demonstrojnë llogaridhënien që ato presin nga shërbimet e inteligjencës që i mbikëqyrin. Transparenca e organeve mbikëqyrëse mund të shtohet përmes përfshirjes së informatave rreth burimeve të konsultuara dhe rreth termave të referencës të përdorura për ndonjë hetim të caktuar.

10.2 QËNDRUESHMËRIA

Ngjarjet e parpitura apo skandalet zakonisht shkaktojnë periudha intensive të mbikëqyrjes së inteligjencës, që pasohen me periudha të monitorimit rigoroz. Megjithatë, është e rëndësishme që mbikëqyrja të bëhet në vazhdimësi dhe jo vetëm si reagim ndaj problemeve. Organet e mbikëqyrjes së inteligjencës mund të promovojnë qëndrueshmëri më të madhe në punën e tyre përmes zhvillimit të një modeli të monitorimit dhe inspektimeve. Kjo qasje ndihmon në shmangien e pavëmendshmërisë dhe të mangësive të reja në mbikëqyrje dhe në uljen e mundësinë së ripërsëritjes së dështimeve të inteligjencës.²⁴

10.3 NDËRVEPRIMI ME SHËRBIMET E INTELIGJENCËS

Edhe pse shërbimet e inteligjencës duken të mbyllura, aparate burokratike të izoluara, shumica janë organizata reaguese dhe të gatshme për t'i përmirësuar mangësitë e veta. Për këtë arsye, organet mbikëqyrëse kanë interes që ndërveprimet e tyre me shërbimet e inteligjencës t'i kenë angazhese, në kohë, dhe të dobishme. Për shembull, rekomandimet specifike për veprime korrigjuese duhet të paraqiten në mënyra që iu mundësojnë shërbimeve të inteligjencës që ato t'i përkthejnë në udhëzime konkrete, protokolle, procedura dhe plane kohore që kanë një kuptim brenda organizatave të tyre.

Gjithashtu është me rëndësi që personeli mbikëqyrës të ketë kujdes dhe të jetë i vetëdijshëm rreth efekteve negative që gjetjet e tyre mund të kenë mbi zyrtarët e caktuar të inteligjencës, ku shpeshherë rezultojnë me veprime disiplinore ndaj tyre apo dhe me shkarkime. Për këtë arsye, shpesh herë këshillohet që pjesëtarët e organeve mbikëqyrëse t'i diskutojnë këto çështje me stafin e lartë menaxherial për shërbimin relevant para raportimit të gjetjeve të tyre.

11. RAPORTIMI

Edhe pse organet mbikëqyrëse të inteligjencës e ndjekin një varg të gjatë të procedurash raportimi, ato të gjitha janë të obliguara që t'i publikojnë rezultatet e hetimeve të tyre. Pothuajse në të gjitha rastet, ligji kërkon që ato të paraqesin raporte të rregullta, zakonisht çdo vit. Këto raporte në përgjithësi përmbajnë përshkrime të hetimeve të kryera dhe, nëse kjo është në kuadër të mandatit të organit mbikëqyrës, edhe të analizave buxhetore. Raporti gjithashtu mund të përmbajë rekomandime, të adresuara për shërbimin e inteligjencës dhe/apo për ekzekutivin, për përmirësimin e llogaridhënies, transparencës, ligjshmërinë dhe efektivitetin e shërbimit.

Organet mbikëqyrëse gjithashtu mund të përgatisin raporte speciale përgjatë vitit. Ato

mund të jenë tematike apo përshkruese për ndonjë hetim të caktuar. Për shembull, nëse ndonjë organ mbikëqyrës kupton se është duke u zhvilluar ndonjë aktivitet i dyshimtë i inteligjencës, ai kërkohet në përgjithësi që të raportojë atë veprimtari në kohën e duhur tek autoriteti relevant.

Sipas Aidan Wills, “Organet mbikëqyrëse zakonisht përgatisin dy versione të raporteve të tyre, Ata përgatisin një version për shërbimin ekzekutiv dhe të inteligjencës, i cili mund të përmbajë informata të klasifikuara, dhe një version të dytë për qytetarët, i cili në përgjithësi nuk përmban informata të klasifikuara. Organet mbikëqyrëse konsultohen me shërbimet ekzekutive dhe të inteligjencës para bërjes publike të raporteve të tyre. Ky konsultim iu jep shërbimeve mundësinë e paraqitjes së ndonjë shqetësimi që ata mund t’i kenë lidhur me përfshirjen e informatave të ndjeshme në raport.”²⁵

11.1 PARAQITJA E RAPORTEVE

Rutina e paraqitjes së raporteve dallon mes shteteve. Në Belgjikë, Komisioni I ua dërgon raportet e veta vjetore kryetarëve të të dy dhomave të parlamentit dhe ministrin përgjegjës. Raportet speciale, megjithatë, së pari i prezantohen ministrin përgjegjës dhe më pastaj kryetarit të dhomës së lartë të parlamentit.²⁶ Përveç kësaj, raportet që i paraqiten parlamentit nuk përmbajnë informata të klasifikuara. Në Kanada, ku rregullat për raportin janë ndryshe, SIRC ia paraqet raportin e vet vjetor ekzekutivit, i cili duhet ta dërgojë raportin tek parlamenti brenda pesëmbëdhjetë ditëve. SIRC është gjithashtu i detyruar me ligj që të konsultojë drejtorin e CSIS përpara publikimit të raportit.

11.2 PRONËSIA E RAPORTEVE

Organet mbikëqyrëse duhet të kenë pronësi të plotë mbi raportet e tyre, përfshirë këtu edhe përmbajtjen dhe kohën. Në disa raste, ligjet apo procedurat e punës mund të parashohin trajtimin të veçantë të informatave të klasifikuara apo një kohore të caktuar përpara publikimit të raportit. Në Holandë, CTIVD i lejon ministrin përgjegjës gjashtë javë. Nëse brenda atyre gjashtë javëve nuk jepet asnjë përgjigje zyrtare nga ana e ministrin përkatës, raporti në fjalë i organit mbikëqyrës të inteligjencës publikohet.

11.3 KONSIDERIMET POLITIKE

Aktivitetet e inteligjencës që kryhen në skajet e legjitimitetit politik mund të jenë tepër kontroverze. Shembujt përfshijnë mbledhjen e inteligjencës brenda juridiksionit të ndonjë shteti të huaj dhe përdorimin e masave të veçanta hetimore të cilat shkelin të drejtat njerëzore të individëve. Kështu që, hetimet e mbikëqyrjes shpeshherë i tërheqin personat partiakë që janë të gatshëm t’i përdorim gjetjet nga mbikëqyrja për avantazh të tyre politik. Mënyra më e mirë për t’i trajtuar këto presione është që ato të paraprihen. Duhet pasur kujdes, për shembull, nga kalendari politik dhe ndikimi i tij në vëmendjen e gazetarëve. Reflektimi mbi pasojat politike që me gjasë priten të ndodhin pas ndonjë raporti mund të udhëheqë përgatitjen e tij. Në anën tjetër, orkestrimi i tepërt i zbulimit të ndonjë raporti mund të bëjë që ndonjë organ mbikëqyrës të duket bashkëpunues e jo objektiv në mënyrë dhe i pavarur.

11.4 ZBATIMI I RAPORTEVE

Raporti nuk mund të jetë fundi i procesit. Por, qëllimi i tij është gjenerimi i diskutimit të

çështjeve që prezantohen në raport brenda parlamentit, qeverisë dhe më tej. Vetëm në këtë mënyrë mundën gjetjet e raportit të shpien në zbatimin e rekomandimeve të dhëna në të.

Çdo raport i mbikëqyrjes, qoftë i rastit apo i periodik, duhet t'i paraqesë me qartësi konkluzionet dhe rekomandimet për ndryshime. Ato duhet të shkruhen me saktësi dhe renditur mirë. Përveç kësaj, pasi raporti të jetë dorëzuar tek autoritetet relevante, organi mbikëqyrës duhet të punojë me këto autoritete për të zhvilluar një kalendar të zbatimit. Më vonë, organi i mbikëqyrjes duhet të krijojë dhe të paraqesë një raport vijues lidhur me nivelin e zbatimit të rekomandimeve nga ana e shërbimeve përkatëse të inteligjencës.

11.5 AKSESI NDAJ RAPORTEVE

Përmes përdorimit të teknologjive bashkëkohore siç është interneti, organet mbikëqyrëse tani mund t'i vënë raportet e tyre lehtë në dispozicion të qytetarëve. Nga hetimi i Mbretërisë së Bashkuar lidhur me një përfshirjen e vendit në luftën e Irakut (hetimi Chilcot) tashmë janë publikuar transkriptime, deklarata të dëshmitarëve dhe dokumente të paklasifikuara në faqen e internetit në përgatitje të publikimit të raportit të tij përfundimtar.

Mund të ndodhë që raporti i ndonjë organi mbikëqyrës të postohet në faqet e internetit të cilën nuk e kontrollon organi mbikëqyrës – siç mund të jetë faqja e internetit e ndonjë ministrie apo e parlamentit. Për të siguruar që raporti i tij të jetë në dispozicion të qytetarëve, organi mbikëqyrës duhet të insistojë që ai të informohet paraprakisht kurdo që merren vendimet për heqjen e raporteve. Prandaj, rekomandohet që organet mbikëqyrëse të kenë faqe të përhershme të internetit për të ofruar një qasje të lehtë në raporte dhe dokumenteve të tjera.

12. GJETJET POTENCIALE

Organet mbikëqyrëse të inteligjencës kanë parasysh një gamë të gjerë çështjesh, disa nga të cilat janë të përgjithshme (si korniza legjislative e ndonjë shërbimi) dhe të tjera që janë specifike (si hetimet e ndonjë incidenti të caktuar). Në vijim janë dhënë shembuj të tri gjetjeve potenciale që mund të rezultojnë nga hetimet mbikëqyrëse. Në secilin shembull diskutohen rekomandime për përmirësime që mund të dalin nga to.

12.1 NJË SHËRBIM I INTELIGJENCËS DËSHTON NË VERIFIKIMIN E INFORMATAVE TË DHËNA NGA PARTNERËT E JASHTËM

Veçanërisht në rastet e veprimit në bashkëpunim me partnerët e jashtëm, shërbimet e inteligjencës mund të dështojë në verifikimin e duhur të informatave që ato pranojnë nga burimet e jashtme. Në vitin 2009 në Holandë, për shembull, CTIVD ka kryer një hetim të përdorimit të inteligjencës së jashtme nga Shërbimi i Përgjithshëm i Inteligjencës dhe Sigurisë (GISS), duke gjetur se GISS shpeshherë ka dështuar në përcaktimin, siç kërkohet me ligj, nëse ndonjë shërbim ihuaj i inteligjencës i ka përmbushur kushtet për bashkëpunim. Sipas raportit përfundimtar të CTIVD-së, “Nuk është gjetur asnjë proces i strukturuar i vendimmarrjes.” Në vend të kësaj, shton raporti, “vendimet shpeshherë janë marrë në baza *ad hoc*,” gjë që CTIVD e ka kritikuar si “shumë të kufizuar” dhe “të padëshiruar.” Kështu që GISS është këshilluar që të fillojë të kryerje vlerësime të shqyrtuara mirë, jo vetëm

në rastet e hyrjes në marrëdhënie bashkëpunuese por edhe në lidhje me marrëdhënie ekzistuese.²⁷

Kryerja e këtyre vlerësimeve përpara veprimeve bazuar në inteligjencën e marrë është posaçërisht e rëndësishme kur informatat e marra mund të jenë nxjerrë përmes torturës. Për këtë arsye, Komisioni kanadez për hetime të veprimeve të zyrtarëve kanadezë në lidhje me Maher Arar ka rekomanduar që të gjitha marrëveshjet me shërbime të huaja t'i nënshtrohen shqyrtimeve në mënyrë rutinore nga ana e organeve mbikëqyrëse.²⁸ Raportuesi special i OKB-së ka rekomanduar po kështu që shtetet të përfshijnë në marrëveshjet e tyre për shkëmbim të inteligjencës një klauzolë që parasheh që zbatimi i atyre marrëveshjeve t'i nënshtrohet shqyrtimit nga organet e tyre përkatëse shqyrtuese dhe ku deklarohet se ato organe shqyrtuese janë kompetente për të bashkëpunuar me njëri tjetrin për vlerësimin e performancës të të dyja palëve.²⁹ (Për diskutime të mëtejme rreth shkëmbimit të informatave, shihni Instrumentin 7— Roach).

12.2 NJË SHËRBIM I INTELIGJENCËS KA VEPRUAR PËRTEJ MANDATIT TË VET

Organet mbikëqyrëse duhet rregullisht të kenë parasysh nëse aktivitetet e ndonjë shërbimi inteligjent e tejkalojnë mandatin, në veçanti në lidhje me përdorimin e kompetencave të veçanta për mbledhjen e informatave (shihni Hutton – Instrumenti 5). Nëse shërbimi i inteligjencës me të vërtetë nuk i ka respektuar kufijtë juridikë të autoritetit të vet, organi mbikëqyrës duhet të kërkojë llogaridhënie nga shërbimi. Kjo mund të shoqërohet me raportimin e shkëlqes tek autoritetet relevante dhe, nëse në kuadër të mandatit të organit mbikëqyrës, me ndërprerje të përdorimit të një apo më shumë kompetencave të veçanta të shërbimit.

Pasi vërtetoi se RCMP e kishte tejkaluar mandatin, Komisioni Arar rekomandoi që RCMP të respektojë rolin e përcaktuar për CSIS në kuadër të komunitetit kanadez për inteligjencë.³⁰

12.3 POLITIZIMI I INTELIGJENCËS

Inteligjenca mund të politizohet në disa mënyra, dhe jo të gjitha kanë të bëjnë me shërbimin që prodhon inteligjencës. Shpesh politizimi vjen si rrjedhojë e marrëdhënieve të afërta mes zyrtarëve të ekzekutivit dhe zyrtarëve të shërbimit të cilët me apo pa qëllim i formësojnë raportet e inteligjencës që t'u shërbejnë si mbështetje politikave të ekzekutivit ('inteligjenca që u pëlqen'). Një formë e ngjashme e politizimit përfshin shfrytëzimin e shërbimeve të inteligjencës nga zyrtarët e qeverisë për të përfituar informata që dëmtojnë kundërshtarët e tyre politik. Politizimi mund të zhvillohet brenda shërbimit të inteligjencës nga analistët rivalë që garojnë për të prodhuar inteligjencë që bie në sy për të përparuar në karrierat e tyre.

Një organ mbikëqyrës që ndesh në dëshmi të politizimit të inteligjencës duhet të rekomandojë që parlamenti të debatojë haptazi objektivat përkatëse të politikave të jashtme dhe politikave të mbrojtjes. Gjithashtu duhet të shqyrtojë se cilat masa mbrojtëse duhet zbatuar për të parandaluar instrumentalizimin politik të inteligjencës në të ardhmen.³¹

13. REKOMANDIMET

- Mandati i organit mbikëqyrës të inteligjencës duhet të përcaktohet në mënyrë zyrtare dhe të detajuar, apo më mirë që ajo të jetë pjesë e kornizës gjithëpërfshirëse legislative që mbulon mbikëqyrjen e shërbimeve të inteligjencës.
- Në rast se mandati i një shërbimi të inteligjencës ka ndryshuar, atëherë edhe mandati i organit mbikëqyrës duhet të rishqyrtohet respektivisht.
- Marrë së bashku, mandatet e organeve të mbikëqyrjes së inteligjencës në nivel shteti duhet të mbulojnë tërë komunitetin e inteligjencës, përfshirë edhe shërbimet civile dhe ushtarake, si dhe departamentet dhe zyrarët mbështetës.
- Kompetencat për qasje, hetim, inspektim dhe miratim që janë në kuadër të mandatit të organit për mbikëqyrjen e inteligjencës duhet të jenë në përputhje me kompetencat e shërbimeve të inteligjencës të cilat ato i mbikëqyrin.
- Organi mbikëqyrës i inteligjencës duhet të ketë autoritetin që të inspektojë mjediset, të kryejë dëgjime të hapura apo të mbyllura, të ketë qasje në informacion të klasifikuar, në dokumentet, bazat e të dhënave apo dokumentet dhe dosjet elektronike.
- Një organ mbikëqyrës i inteligjencës duhet të jetë në gjendje që të zhvillojë edhe mbikëqyrje ex post. Në një raste të jashtëzakonshme, kur organi për mbikëqyrjen e inteligjencës zhvillon mbikëqyrje ex ante anëtarët e tij duhet të rekrutohen dhe të përzgjidhen nga një agjenci e sigurisë për të siguruar që identiteti i burimeve dhe informatat tjera operative të jenë të mbrojtura.
- Për të organizuar punën e vet dhe inkurajuar përkushtimin e palëve të interesuara, organi për mbikëqyrjen e inteligjencës duhet të përpilojë planin për mbikëqyrje.
- Organi mbikëqyrës i inteligjencës duhet të mbajë nivel të lartë profesionalizmi. Kjo jo vetëm që fuqizon legjitimitetin e organit mbikëqyrës por në mënyrë të tërthortë e shton legjitimitetin e shërbimeve të inteligjencës së mbikëqyrura.
- Puna e organit mbikëqyrës të inteligjencës duhet të jetë transparente, e qëndrueshme dhe llogaridhënëse.
- Organi mbikëqyrës i inteligjencës duhet të publikojë në mënyrë periodike raporte (vjetore) që përshkruajnë aktivitetet dhe gjetjet. Duhet gjithashtu të publikojë në rast nevojë raporte për incidentet që përshkruajnë hetime specifike.
- Raportet e organit mbikëqyrës të inteligjencës duhet të jenë të qasshme nga gjithë opinioni publik.
- Organi mbikëqyrës i inteligjencës duhet të dorëzojë draftin egjetjeve të veta menaxhmentit të lartë të shërbimeve të inteligjencës për të pritur përgjigjen e tyre brenda periudhës kohore të paraparë me ligj.
- Raportet e organit mbikëqyrës të inteligjencës duhet të përmbajnë rekomandimet që mund të zbatohen nga shërbimet përkatëse të inteligjencës.
- Organi mbikëqyrës i inteligjencës duhet që aktivisht të monitorojë zbatimin e rekomandimeve të dhëna dhe të publikojë raporte për veprimet pasuese.

Fundnotat

1. Marina Caparini, "Controlling and Overseeing Intelligence Services in Democratic States," in *Democratic Control of Intelligence Services: Containing Rogue Elephants*, eds. Hans Born and Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), p. 12.
2. Committee on Foreign Affairs, 26 September 2003, 03-BuZa-61.
3. Në interes të legjitimitetit shoqëror, shërbimet inteligjente duhet gjithashtu të veprojnë në përputhje me interesin public. Në mënyrë të veçantë ato duhet të përmbahen nga ndërhyrja në privatësinë e qytetarëve në mënyrë të pabazuar, joproportionale dhe/ose të paligjshme.
4. Tommaso F. Giupponi and Federico Fabbrini, "Intelligence agencies and the State secret privilege: the Italian experience," *International Constitutional Law Journal* Vol. 4, No. 3 (Fall 2010), pp. 443–466 (gjetur në http://www.internationalconstitutionallaw.net/download/53c4319b67f44d52a392c655f17245a3/Giupponi_Fabbrini.pdf; accessed 19 July 2011).
5. Masat e veçanta të hetimit përfshijnë interceptimin e komunikimeve, informatorët dhe të infiltruarit, dhe ndërtimin e organizmave fasadë.
6. Canadian Security Intelligence Service web site, "Accountability and Review" (gjetur në <http://www.csis-scrs.gc.ca/bts/ccntblt-eng.asp>; accessed 17 August 2011).
7. Zakonisht rekomandohet që i tërë komuniteti i inteligjencës së një vendi t'i nënshtrohet mbikëqyrjes të paktën nga një konision parlamentar.
8. Faqja zyrtare e Departamentit Australian të Kabinetit të Kryeministrit, ë, *Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies*, Kapitulli 4 (gjetur në http://www.dpmpc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/chapter4/oversight.htm; accessed 17 August 2011).
9. Hans Born, "Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices," *Quarterly Journal* Vol. 3, No. 4 (December 2004), p. 6 (available at <http://www.pfpconsortium.org/file/1645/view>; accessed 19 July 2011).
10. Guy Rapaille, "Le Comité permanent R dans un rôle d'organe juridictionnel: Le nouveau rôle du Comité belge dans le cadre du contrôle des méthodes particulières de recueil de données" (speech at the 6th Conference of the Parliamentary Committees for the Oversight of Intelligence and Security Services of the European Union Member States, Brussels, 30 September–1 October 2010) (available at <http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-10kt-Thema0-Guy-Rapaille.pdf>; accessed 18 July 2011).
11. For example, see United Kingdom, Intelligence and Security Committee, *Annual Report 2010–2011*, Cm 8114 (2011) (gjetur në <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/isc-annualreport1011.pdf>; accessed 13 October 2011).
12. Sandy Africa, "The South African Intelligence Services: A Historical Perspective," in *Changing Intelligence Dynamics in Africa*, eds. S. Africa and J. Kwadjo (Birmingham, UK: Global Facilitation Network for Security Sector Reform/African Security Network, 2009), pp. 61–94.
13. Për një diskutim të mëtejshëm për këtë pikë shih, Paul Robinson, *Eyes on the Spies: Reforming Intelligence Oversight in Canada*, Centre for International Policy Studies (CIPS) Policy Brief No. 1 (Ottawa: CIPS, University of Ottawa, November 2008) (gjetur në http://www.sciencesociales.uottawa.ca/cepi-cips/eng/documents/CIPS_PolicyBrief_Robinson_Nov2008.pdf; accessed 17 August 2011).
14. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (2006), p. 351 (gjetur në http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; accessed 17 August 2011).
15. Faqja e internetit e hetimit mbi Irakun, "About the Inquiry" (gjetur në <http://www.iraqinquiry.org.uk/about.aspx>; accessed 18 August 2011).
16. Për një diskutim mbi sistemin Norvegjez të mbikëqyrjes së inteligjencës, i cili ka këtë qasje shih, see Trygve Harvold, "Norwegian Parliamentary Oversight: an 'effective remedy'?" (speech at the 6th Conference of the Parliamentary Committees for the Oversight of Intelligence and Security Services of the European Union Member States, Brussels, 30 September–1 October 2010) (gjetur në <http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-10kt-Thema1-Trygve%20Harvold.pdf>; accessed 18 July 2011).
17. Hans Born, "Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices," *Quarterly Journal* Vol. 3, No. 4 (December 2004), p. 9 (gjetur në <http://www.pfpconsortium.org/file/1645/view>; accessed 19 July 2011).
18. United Nations Human Rights Council, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, United Nations Document

- A/HRC/10/3 (4 February 2009), p. 24 (gjetur në <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49b138c32.pdf>; accessed 18 August 2011).
19. Hans Born, "Towards Effective Democratic Oversight of Intelligence Services: Lessons Learned from Comparing National Practices," *Quarterly Journal* Vol. 3, No. 4 (December 2004), p. 3 (gjetur në <http://www.pfpcconsortium.org/file/1645/view>; accessed 19 July 2011).
 20. Australian Department of the Prime Minister and Cabinet web site, *Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies*, Chapter 8, Recommendation 22 (gjetur në http://www.dpmc.gov.au/publications/intelligence_inquiry/chapter8/1_findings.htm; accessed 17 August 2011).
 21. Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar, *Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations* (2006), Chapter 9 (gjetur në http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rec-eng.pdf; accessed 19 October 2011).
 22. Për një diskutim mbi këtë hetim shih, Parlement & Politiek web site, "Parlementaire enquête opsporingsmethoden, IRT (1994-1996)" (gjetur në http://www.parlement.com/9291000/modules/f_g8pdkcx4; accessed 19 July 2011).
 23. This summary is derived from a sample plan presented in United States Army Inspector General School, *Intelligence Oversight Guide* (February 2008), Appendix D (gjetur në <http://www.fas.org/irp/doddir/army/ioguide.pdf>; accessed 15 July 2011).
 24. Loch K. Johnson, *Secret Spy Agencies and a Shock Theory of Accountability*, Department of International Affairs Occasional Papers (Universiteti i Gjorgjias, Shkolla për Çështje Ndërkombëtare dhe Publike, 2006) fq. 2.
 25. Aidan Wills, Udhëzues: *Njohja e Mbikëqyrjes së Inteligjencës – Pako e Instrumentave, - Ligjvënja në Sektorin e Sigurisë* (Geneva: DCAF, 2010), fq. 40.
 26. Ibid., fq. 37.
 27. Bert van Delden, "Partners in Business?" (speech at the 6th Conference of the Parliamentary Committees for the Oversight of Intelligence and Security Services of the European Union Member States, Brussels, 30 September–1 Tetor 2010), fq. 4 (gjetur në <http://www.parlement-eu2010.be/pdf/30sep-1okt-Thema3-Bert%20Van%20Delden.pdf>; qasur më 18 Korrik 2011).
 28. Komisioni Hetimor në Veprimet e zyrtarëve kanadezë lidhur me Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (2006) (gjetur në http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; qasur më 17 August 2011).
 29. Këshilli i OKB për të drejtat e njeriut, *Promovimi dhe mbrojtja e të gjitha të drejtave të njeriut, të drejtave civile, politike, ekonomike, shoqërore dhe kulturore përfshirë edhe të drejtën për zhvillim*: Këshilli i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, Raporti i Raportuesit Special për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore njerëzore në luftimin e terrorizmit: Shtojcë, Dokument i Kombeve të Bashkuara A/HRC/10/3 (4 shkurt 009), fq. 21 (gjetur në <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49b138c32.pdf>; qasur më 18 August 2011). In reference to C. Forcese, *The Collateral Casualties of Collaboration: the Consequence for Civil and Human Rights of Transnational Intelligence Sharing* (kumtesë në konferencën e DECAF-it për llogaridhënien e bashkëpunimit ndërkombëtar të inteligjencës, Oslo, 17 Tetor 2008).
 30. Komisioni Hetimor në Veprimet e zyrtarëve kanadezë lidhur me Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (2006), fq. 312 (gjetur në http://www.sirc-csars.gc.ca/pdfs/cm_arar_rcmpgrc-eng.pdf; qasur më 17 gusht 2011).
 31. Për diskutim të mëteshëm, shih Monica den Boer, "Keeping 'Spies & Spooks' on the Right Track: Ethics in the Post 9/11 Intelligence Era," in *Ethics and Security*, eds. Monica den Boer and Emile Kolthoff (The Hague: Eleven, 2010), fq. 57–83.



INSTRUMENTI 5

Mbikëqyrja e Mbledhjes së Informatave

Lauren Hutton

5

Mbikëqyrja e Mbledhjes së Informatave

Lauren Hutton

1. HYRJE

Qëllimi i këtij instrumenti është që të shqyrtojë rolin që organet e mbikëqyrjes kanë në monitorimin e funksioneve për mbledhjen e informatave nga shërbimet e inteligjencës. Prodhimi i informacionit të inteligjencës është proces me shumë hapa, që kërkon caktim të detyrave, planifikim, mbledhje të informatave, analizë dhe shpërndarje tek. Mirëpo nga të gjithë këta hapa, mbledhja e informatave, veçanërisht përmes mjeteve të fshehta mbetet karakteristika përcaktuese e shërbimeve të inteligjencës, së paku në mendjen e publikut. Mbledhja e informatave është një nga aspektet më kontroverze të punës së inteligjencës, dhe paraqet një gamë të pazakonshme të sfidave për organet mbikëqyrëse që janë të ngarkuara me ruajtjen e idealeve demokratike.

Pjesa e parë e këtij instrumenti do t'i shtjellojë disa metoda përmes së cilave shërbimet e inteligjencës mbledhin informacionin. Pastaj ai do të paraqes një vështrim të mënyrave në të cilat shtetet demokratike mund ta përdorin legjislacionin, miratimin dhe mbikëqyrjen për të siguruar që të drejtat e njeriut të respektohen në secilin rast të përdorimit të metodave të fshehta.

2. BURIMET DHE METODAT E MBLEDHJES SË INFORMATAVE

Baza e inteligjencës është informacioni i mbledhur nga burime të ndryshme. Për shkak se asnjë burim i vetëm nuk ka gjasa të sigurojë informacion të mjaftueshëm për të kuptuar një çështje të caktuar në mënyrë të plotë, shërbimet e inteligjencës përdorin shumë burime për të fituar një pasqyrë sa më të saktë të ngjarjeve.

Këto ngjarje zakonisht kategorizohen sipas llojit:

- Inteligjenca njerëzore (HUMINT), si informatorët
- Inteligjenca e sinjaleve (SIGINT), si përgjimet e komunikimeve
- Inteligjenca nga burime të hapura (OSINT), si raportimi në media
- Inteligjenca e imazheve (IMINT), si fotografitë satelitore

Metodat për mbledhjen e informacionit mund të jenë të hapura dhe të fshehta. Metodat e hapura më së shpeshti përdoren për të mbledhur OSINT sepse ato informata mbahen hapta dhe janë në dispozicion të publikut. Metodat e fshehta apo klandestine të mbledhjes së informacionit përdorin fshehtësinë për të mbledhur informacion lidhur me personat që janë objekt i shërbimeve pa dijeninë e tyre. Metodat e fshehta mund të përfshijnë përdorimin e informatorëve, vëzhgimin elektronik, përgjimin e komunikimeve, vëzhgimin fizik, dhe fotografi të marra në distancë. Kur këto metoda përdoren në atë mënyrë që shkelen të drejtat e privatësisë së një individi, ato quhen “metoda ndërhyrëse të hetimit”, derisa vetë teknikat quhen “masa të veçanta të hetimit” apo “teknika të veçanta të hetimit.”

Këshilli i Evropës i ka përkufizuar *teknikat e veçanta të hetimit* si “teknika të përdorura nga autoritetet kompetente në kontekstin e hetimeve penale me qëllim zbulimin dhe hetimin e veprave penale të rënda dhe të dyshuarve për to, me qëllim të mbledhjes së informacionit në atë mënyrë që nuk i alarmon personat që janë objekt i tyre.”¹ Në këtë kontekst, *autoritetet kompetente* mund të nënkuptojnë si shërbime të inteligjencës ashtu edhe agjenci të zbatimit të ligjit. Është e rëndësishme që të theksohet që në shumë shtete, shërbimet e inteligjencës i përdorin masat e tilla jo vetëm në kontekst të hetimeve penale por edhe në hetimet parandaluese të sigurisë kombëtare. Si parim i përgjithshëm, metoda e përdorur për të mbledhur informacion duhet të bazohet në llojin e informatës që kërkohet, përpjekjen dhe qëllimin e mbledhjes dhe kontekstin operacional, ligjor dhe politik në të cilin veprojnë shërbimet e inteligjencës.

3. NDIKIMI I MBLEDHJES SË INFORMATAVE NË TË DREJTAT E NJERIUT

Shërbimet e inteligjencës mbledhin informata për të ndihmuar zyrtarët e ekzekutivit në bërjen e politikave dhe në marrjen e vendimeve strategjike dhe operacionale. Mënyra se si ata mbledhin informata duhet të jetë në pajtim me prioritetet dhe vlerat e shoqërisë të cilës ato i shërbejnë.² Në shtetet demokratike, shërbimet e inteligjencës duhet t’i respektojnë të drejtat e njeriut, sundimin e ligjit dhe parimet e qeverisjes demokratike përfshirë llogaridhënien, transparencën dhe vendimarrjen pjesëmarrëse. Procesi i inteligjencës nga ndarja e detyrave deri tek shpërndarja e informacionit duhet të operojë brenda këtyre parametrave.

Mbledhja e informacionit lidhur me kërcënimet e sigurisë mund të ketë ndikim të drejtpërdrejtë në të drejtat themelore të individëve.³ Sipas raportit të vitit 2008 të Komisionit Shqyrtues Ministror për Inteligjencë të Afrikës së Jugut, i cili kishte hetuar dyshimet për keqpërdorim të pushtetit nga Agjencia Nacionale e Inteligjencës. “metodat ndërhyrëse të hetimeve, mund të luajnë rol kyç në zbulimin e aktiviteteve kriminale dhe kompleteve, por ato gjithashtu mund të keqpërdoren për të shkatërruar proceset demokratike, për të ndërhyrë në aktivitete të ligjshme politike dhe sociale dhe për të krijuar përparësi të padrejtë për disa politikanë dhe parti.”⁴

Për arsye se përdorimi i metodave ndërhyrëse nga ana e shtetit është gjithmonë i ndjeshëm në aspektin kushtetues dhe politik, përdorimi i tyre nga shërbimet e inteligjencës duhet të trajtohet me kujdes të veçantë. Arsyet për këtë kujdes, ashtu siç janë renditur në raportin e Komisionit Shqyrtues,⁵ përfshijnë:

- Subjekti i hetimit asnjëherë nuk mund të dijë për përdorimin e metodave ndërhyrëse prandaj mund të mos jetë në gjendje që t’i kundërshtojë ato e as ta sfidojë vlefshmërinë e tyre në gjykatë.
- Niveli i lartë i fshehtësisë që rrethon metodat ndërhyrëse e zvogëlon aftësinë e organeve mbikëqyrëse për të monitoruar përdorimin e tyre dhe zbulimin e abuzimeve dhe paligjshmërive të mundshme.
- Shkalla deri në të cilën metodat ndërhyrëse i shkelin të drejtat e individit për privatësi mund të jetë shumë më e madhe se sa është e nevojshme apo e synuar.
- Përtej shkeljes së privatësisë së subjektit, metodat ndërhyrëse shpesh shkelin të drejtat e individit me të cilin kontakton subjekti, ndonëse këta individë nuk janë subjekte të hetimit.
- Informatat e ndjeshme për subjektin dhe personat me të cilët subjekti kontakton regjistrohen dhe ruhen nga shërbimet e inteligjencës përtej afatit kohor të hetimeve dhe nganjëherë përdoren për qëllime tjera.

Nganjëherë bëhet dallim ndërmjet përdorimit jashtë vendit dhe brenda vendit të teknologjisë së përgjimit, sepse brenda vendit ekziston rreziku që ekzekutivi të përdorë sisteme klandestine të përgjimit për qëllim partiakë, siç është spiunimi i kundërshtarëve politikë. Nga ana tjetër, përgjimi i komunikimeve jashtë vendit në përgjithësi nuk e rrezikon rendin demokratik vendor.

Në shtetet demokratike, organet e mbikëqyrjes së inteligjencës kanë të drejtë legjitime dhe shpesh edhe përgjegjësi ligjore për të siguruar që shërbimet e inteligjencës të sillen në mënyrë që është në pajtim me rendin kushtetues. Organet mbikëqyrëse zakonisht kanë fushëprim që përfshin të gjithë procesin e inteligjencës, por fusha e mbledhjes së informatave kërkon vëmendje të veçantë për shkak të rreziqeve që metodat e fshehta, ndërhyrëse paraqesin për vlerat demokratike. Në mënyrë specifike, organet mbikëqyrëse duhet të monitorojnë nga afër përdorimin e të gjitha metodave të tilla për të siguruar që sjellja e shërbimeve të inteligjencës të mbesë brenda kufijve të ligjit.

3.1 MBROJTJA E SË DREJTËS PËR PRIVATËSI

E drejta që më së shumti kufizohet apo shkelet nga shërbimet e inteligjencës është e drejta për privatësi. Rrjedhimisht, funksioni kryesor i organeve mbikëqyrëse të inteligjencës duhet të jetë që të sigurohen që shërbimet të mbledhin informacion në atë mënyrë që është në pajtim me ligjet vendore dhe ndërkombëtare për të drejtën për privatësi.

Raportuesi special i OKB-së për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore gjatë luftimit të terrorizmit e ka përkufizuar të drejtën për privatësi si “prezumimin se individët duhet të kenë një fushë të zhvillimit, ndërveprimit dhe lirisë autonome, një ‘sferë private’ me apo pa ndërveprim me të tjerët dhe të jenë të lirë nga ndërhyrja e shtetit dhe të lirë nga intervenimi i tepruar i padëshiruar nga individët tjerë të paftuar.”⁶

Po kështu, neni 17 i Konventës Ndërkombëtar për të Drejtat Civile dhe Politike thotë se:

1. *Askush nuk duhet të jetë objekt i ndërhyrjeve arbitrare ose të paligjshme në jetën e tij private, në familje, në shtëpi ose letërkëmbim, e as duhet t’i shkelet nderi dhe reputacioni i tij në mënyrë të paligjshme.*
2. *Secili ka të drejtë të ketë mbrojtje ligjore kundër ndërhyrjeve dhe shkeljeve të tilla.*

Me 167 shtete nënshkruese, Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike krijon një bazë për të drejtën ndërkombëtare lidhur me të drejtën e privatësisë. Për shkak se privatësia konsiderohet si e drejtë themelore e njeriut, veprimet e qeverisë që e kufizojnë këtë të drejtë duhet të autorizohen nga ligji kombëtar për qëllime specifike legjitime.

Siç është përcaktuar nga Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut, mbrojtja e sigurisë kombëtare është qëllim legjitim për kufizimin e një të drejte të njeriut si e drejta për privatësi. Mirëpo, sipas gjykatës, çdo kufizim i tillë duhet të vendoset në pajtim me ligjin kombëtar, i cila duhet të përmbajë garanci kundër abuzimit dhe instrumente ndërmjetësimi në rast të abuzimeve.⁷

Përdorimi i metodave të fshehta, ndërhyrëse për mbledhjen e informatave nga shërbimi i inteligjencës përbën kufizim të së drejtës së privatësisë. Prandaj, çdo përdorim i tillë duhet të autorizohen nga ligji kombëtar dhe të përdoret vetëm për qëllime specifike legjitime. Në Afrikën e Jugut, ish inspektori i përgjithshëm për inteligjencë e ka interpretuar këtë parim si në vijim:

Kufizimi i të drejtave mund të justifikohet mbi bazë të kërcënimeve ndaj sigurisë kombëtare. Kufizimet e tilla duhet të kalojnë provën e proporcionalitetit e cila përfshin natyrën e së drejtës dhe rëndësinë e qëllimit të kufizimit. Kështu kompetenca për të mbledhur informacion duhet të barazohet me garanci po aq të forta që mbrojnë të drejtat kushtetuese të qytetarëve dhe ruajnë një shoqëri të hapur dhe demokratike.⁸

3.2 NDIKIMI I TEKNOLOGJISË NË MBLEDHJEN E INFORMATAVE

Teknologjia moderne e informimit dhe komunikimit bënë të mundshme që individët në mbarë botën të komunikojnë aty për aty me njeri tjetrin dhe mundëson transferimin e menjëhershëm të informacionit në largësi të mëdha. Mirëpo, ajo gjithashtu i mundëson qeverive që të realizojnë survejime në një masë të paparë më parë. Përmes përdorimit të mjeteve të avancuara teknologjike, shërbimet e inteligjencës mund të mbledhin informata në shkallë të madhe, mbledhjen e shumë më shumë informatave se që ato mund t’i absorbojnë dhe analizojnë. Për shkak se kjo mbledhje e informatave bëhet pa dallim, ajo ka potencial që të shkelë të drejtat e njeriut dhe duhet të ndërmerret vetëm brenda kornizës ligjore që e mbron të drejtën e privatësisë.

Sistemi i përgjimit ECHELON përbën një shembull të vlefshëm në këtë drejtim. Ky sistem – i

cili operohet bashkërisht nga Shtetet e Bashkuara, Anglia, Australia, Kanadaja dhe Zelanda e Re si pjesë e një sistemi kolektiv të sigurisë – përgjon sinjale që kalojnë për në dhe nga satelitët në orbitë. Në vitin 2000, Parlamenti Evropian krijoi një komision të përkohshëm për hetimin e ndikimit të mundshëm të sistemit ECHELON në të drejtat e individëve në kuadër të së drejtës së Bashkimit Evropian (BE). Raporti përfundimtar i komisionit kishte arritur në përfundim se sistemet e përgjimit masiv siç është ECHELON kanë potencial për të shkelur të drejtën e privatësisë sepse ato nuk i përmbahen parimit të proporcionalitetit për sa i përket përdorimit të metodave ndërhyrëse. Ndërkohë që a ka pranuar që sistemet e tilla të përgjimit mund të arsyetohen mbi bazë të sigurisë kombëtare, komisioni ka rekomanduar që përdorimi i tyre të qeveriset nga një legjislacion i qartë dhe i arritshëm dhe që shtetet anëtare të BE-së duhet të krijojnë mbikëqyrje rigorozë.⁹

4. KORNIZA LIGJORE PËR MBLEDHJEN E INFORMATAVE

Në shumicën e shteteve demokratike, mbledhja e informacionit nga shërbimet e inteligjencës qeveriset nga kornizë ligjore që siguron llogaridhënie dhe transparencë. Kjo zakonisht realizohet nëpërmjet heqjes së miratimit dhe përgjegjësisë të mbikëqyrës nga sfera e ekzekutivit dhe shpërndarja e tyre (në nivele të ndryshme) ndërmjet parlamentit, gjyqësorit dhe subjekteve tjera joekzekutive.

E drejta ndërkombëtare mund të përdoret për qëllim të zhvillimit të së drejtës vendore. Për shembull, në vitin 2005 Këshilli i Evropës i ka nxjerrë rekomandimet në vijim për krijimin e legjislacionit nacional për përdorimin e teknikave të veçanta hetimore në hetimet penale:¹⁰

1. *Shtetet anëtare duhet, në pajtim me kriteret e Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut (ETS nr. 5), të përcaktojnë në legjislacionin e tyre vendor, rrethanat dhe kushtet në të cilat, autoritetet kompetente autorizohen që të përdorin teknikat e veçanta të hetimit.*
2. *Shtetet anëtare duhet të ndërmarrin masa të duhura legjislative për të lejuar, në pajtim me paragrafin 1, përdorimin e teknikave të posaçme të hetimit me qëllim që ato të vihen në dispozicion autoriteteve kompetente deri në atë masë që është e nevojshme në një shoqëri demokratike dhe që konsiderohet e përshtatshme për hetime dhe ndjekje penale efikase dhe ndjekje.*
3. *Shtetet anëtare duhet të marrin masa të duhura legjislative për të siguruar kontroll adekuat të zbatimit të teknikave të posaçme të hetimit nga autoritetet gjyqësore apo organet tjera të pavarura përmes miratimit paraprak, mbikëqyrjes gjatë hetimit apo rishikim ex post facto.*

Në përgjithësi, legjislacioni nacional për përdorimin e metodave të fshehta ndërhyrëse të mbledhjes së informatave duhet të specifikojë:

- kur ato metoda mund të përdoren.
- çfarë niveli i dyshimit duhet të plotësohet.
- cilat janë kufizimet dhe ndalimet
- çfarë miratimi kërkohet.

Shembuj të legjislacionit specifik nacional që qeverisë përdorimin nga ana e shteteve të metodave të fshehta, ndërhyrëse të mbledhjes së informacionit përfshijnë Ligjin e

Australisë për Përgjim të Telekomunikimeve dhe Qasjes, Ligjin e Australisë për Asistencë të Komunikimeve për Policinë, Ligjin e SHBA-ve për Vëzhgim të Inteligjencës, dhe Rregulloren e Mbretërisë së Bashkuar për Kompetenca Hetimore. Çdo ligj i tillë duhet të adresojë tri çështje kryesore:

- objektivat e lejuara
- proporcionalitetin
- autorizimin dhe mbikëqyrjen

Në mënyrë më të përgjithësuar ato duhet të kërkojnë nga autoritetet kompetente që të jenë në masë të arsyeshme të sigurt që metodat e fshehta ndërhyrëse do të prodhojnë informacionin e kërkuar.

4.1 OBJEKTIVAT E LEJUARA

Objektivat e lejuara për përdorimin e metodave të fshehta ndërhyrëse të mbledhjes së informacionit dallojnë dukshëm nga shteti në shtet. Në disa shtete, siç është rekomanduar nga Këshilli i Evropës, ndjekja e hetimeve penale është objektiv i lejueshëm.¹¹ Në disa tjera, mbrojtja e sigurisë kombëtare dhe mbrojtja e rendit demokratik janë gjithashtu objektiva të lejuara. Seksioni 3 (1) i Ligjit Gjerman për Kufizimin e Privatësisë dhe Korrespondencës, Postës dhe Telekomunikimeve, i jep kompetenca qeverisë Gjermane (p.sh., shërbimeve të sigurisë, përfshirë policinë dhe shërbimet e inteligjencës) që të urdhërojnë kufizime të së drejtës së individit për privatësi nëse “rrethanat konkrete e arsyetojnë dyshimin që ai person është duke planifikuar, kryer apo ka kryer” vepër penale kundër:

- paqes
- rendit demokratik
- sigurisë kombëtare
- sigurisë së trupave të vendosura në Gjermani

Termi *rrethana konkrete* vendos një standard të lartë që duhet të plotësohet përpara përdorimit të metodave të fshehta ndërhyrëse. Për t’u siguruar që ka arsye të rëndësishme për përdorimin e metodave ndërhyrëse të hetimit, arsyetimi i tillë duhet të përfshihet në kërkesën për autorizim.

4.2 PROPORCIONALITETI

Legjislacioni që e rregullon përdorimin e metodave të fshehta ndërhyrëse për mbledhjen e informatave duhet të kërkojë që niveli i ndërhyrjes të jetë proporcional me synimin e hetimit. Në këtë aspekt, Këshilli i Evropës ka rekomanduar që teknikat e posaçme të hetimit të përdoren vetëm kur:

- ekziston dyshimi i arsyeshëm për të besuar që një vepër penale e rëndë është kryer apo është duke u planifikuar.
- është kryer shqyrtimi i duhur i “proporcionalitetit ndërmjet efekteve të përdorimit të teknikave të veçanta të hetimit dhe synimit që është identifikuar.”¹²

Këshilli ka rekomanduar më tej që shtetet anëtare të përdorin metoda më pak ndërhyrëse kurdo që “metodat e tilla mundësojnë zbulimin, parandalimin apo ndjekjen e veprës me efikasitet të duhur.”¹³ Udhëzimet të tilla mundësojnë përdorimin e metodave ndërhyrëse për qëllime legjitime duke i mbajtur në minimum shkeljet e të drejtave të njeriut.

Parimi i proporcionalitetit është më i vështirë për t'u aplikuar në rastet e kërcënimit ndaj sigurisë kombëtare. Qëllimi kryesor duhet të jetë që informacioni i mbledhur përmes metodave ndërhyrëse nuk ka qënë i mundur të mblidhet përmes metodave më pak ndërhyrëse dhe që përdorimi i metodës ndërhyrëse mund të shpjerë tek informata e kërkuar. Për shembull, në Gjermani urdhri për përdorimin e metodave të mbledhjes që e kufizojnë të drejtën për privatësi mund të miratohet vetëm “kur përdorimi i një metode tjetër për të hetuar faktet do të ishte pa vlerë apo do ta vështirësonte hetimin në masë të madhe.”¹⁴

4.3 MIRATIMI DHE MBIKËQYRJA

Për të parandaluar abuzimin e metodave ndërhyrëse të mbledhjes së informatave, kornizat ligjore duhet të përfshijnë si procedurat e miratimit (ku përfshihet menaxhmenti i lartë i shërbimit të inteligjencës dhe gjyqësori) ashtu edhe mekanizmat e mbiqëqyrjes (që përfshijnë parlamentin dhe organet mbiqëqyrëse me ekspertizë). Strukturat e duhura për autorizim dhe mbiqëqyrjen do të diskutohen në mënyrë të detajuar në dy pjesët në vijim. Këto nivele të miratimit dhe mbiqëqyrjes nuk e përjashtojnë njëra tjetrën, dhe një sistem gjithëpërfshirës dhe i fuqishëm për llogaridhënie dhe transparencë mund të përfshijë më shumë se një nivel miratimi dhe më shumë se një mekanizëm mbiqëqyrje.

5. MIRATIMI I OPERACIONEVE PËR MBLEDHJEN E INFORMACIONIT

Lloje të ndryshme të veprimeve të mbledhjes së informacionit, kërkojnë nivele të ndryshme të autorizimeve. Për shembull, vëzhgimi fizik, ndonëse masë e fshehtë, nuk është shumë ndërhyrës; prandaj, një autorizim i brendshëm i shërbimit të inteligjencës është zakonisht i mjaftueshëm. Mirëpo, përgjimi telefonik apo i postës paraqet shkelje më të rëndë për pritshmërinë e arsyeshme të privatësisë dhe duhet të kërkojë nivel më të lartë të miratimit, si p.sh nga ministri përgjegjës për inteligjencë dhe apo gjyqtari. Çdo vazhdim i operacioneve të mbledhjes duhet të përfshijë të njëjtin nivel të miratimit si kërkesa fillestare.

5.1 MIRATIMI I BRENDSHËM

Kërkesa nga menaxhmenti i lartë i një shërbimi të inteligjencës që të miratojë përdorimin e teknikave të posaçme të hetimit krijon llogaridhënie brenda shërbimit dhe siguron një pengesë të rëndësishme ndaj shkeljeve. Ndonëse kjo kërkesë mund të mos jetë e mjaftueshme që vetvetiu ta parandalojë abuzimin, ajo vë në pah faktin që vendimi për të kufizuar të drejtën e një individi për privatësi është i rëndësishëm dhe me peshë, dhe nuk duhet të merret lehtë. Brenda shërbimit, autoriteti vendimmarrës duhet të jetë i strukturuar në atë mënyrë që sa më i madh të jetë kufizimi i privatësisë, aq më i lartë duhet të jetë niveli i autorizimit që nevojitet.

5.2 MIRATIMI NGA EKZEKUTIVI

Shërbimet e inteligjencës kontrollohen nga ekzekutivi, i cili vendos prioritetet e tyre dhe drejton aktivitetet e tyre. Kjo është zakonisht përgjegjësi e një ministri të caktuar. I njëjti ministër mund të jetë përgjegjës edhe për autorizimin e operacioneve specifike të mbledhjes së informacionit. Ashtu si kriteret e miratimit të brendshëm sigurojnë që

menaxhmenti i lartë i shërbimit të mund të mbahet përgjegjës për përdorimin e teknikave të posaçme të hetimit, e njëjtja gjë vlen edhe për procedurat miratuese të ekzekutivit ,për ministrin përgjegjës i cili miraton masa të caktuara.

Abuzimi në nivel ministror më së shpeshti përfshin përdorimin e aparatit të mbledhjes së informacionit të shërbimit të inteligjencës për të mbledhur informacion konfidencial për oponentët politik të qeverisë. Për këtë arsye, kur flasim për përdorimin brenda vendit të metodave të fshehta të mbledhjes së informacionit, kornizat ligjore duhet të parashohin procedura të autorizimit të cilat:

- vendosin kufizime në atë se çka ministrat mund t’iu kërkojnë shërbimeve që të bëjnë.
- parashikojnë autorizim nga gjyqësori për përdorimin e metodave ndërhyrëse të mbledhjes së informacionit si shtesë ndaj autorizimit ministror
- krijojnë një mekanizëm përmes së cilit zyrtarët e inteligjencës mund të raportojnë shkeljet.
- krijojnë apo caktojnë një organ të pavarur mbikëqyrës për shqyrtimin e sjelljes së operacioneve të tilla.

5.3 MIRATIMI NGA GJYQËSORI

Në shumicën e shteteve demokratike, përgjegjësi tradicionale e gjyqësorit është që t’i mbrojtë të drejtat themelore të individëve. Duke e pasur para sysh këtë rol, është e logjikshme që gjyqtarëve të iu jepet detyra e peshimit të mbrojtjes së të drejtave të njeriut kundrejt nevojave të shërbimeve të inteligjencës për mbledhjen e informacionit. Prandaj, është praktikë e zakonshme që ligji vendor të kërkojë nga shërbimet e inteligjencës që të marrin miratim nga gjyqësori (zakonisht në formë të urdhrit) para shkeljes së të drejtës së një individi për privatësi. Urdhrat e tillë, për shkak se janë produkt i një vlerësimi të paanshëm, konsiderohen të jenë një kontroll i rëndësishëm ndaj abuzimit të mundshëm. Për më tepër, siç është theksuar në raporti e Komisionit të Venecias për mbikëqyrje demokratike të shërbimeve të sigurisë, kriteret për miratim nga gjyqësori i nënshtrojnë çështjet e sigurisë ligjit kështu që në këtë mënyrë ato e institucionalizojnë respektimin e ligjit.¹⁶

Është praktikë e mirë që legjislacioni që rregullon këtë fushë të specifikojë llojin e operacioneve që kërkojnë miratim nga gjyqësori, si dhe çfarë autoriteti mund të ketë gjyqtari për të kufizuar fushëveprimin, kohëzgjatjen dhe subjektet e një operacioni. Legjislacioni gjithashtu duhet të vendosë kërkesat minimale të informacionit për çdo kërkesë për urdhër të tillë (shih kutinë 1).

Kutia 1: Kriteret për paraqitjen e kërkesës për miratim nga gjyqësori në Kanada

Ligji Kanadez për shërbimin e inteligjencës së sigurisë kërkon që kërkesat e shërbimeve të inteligjencës për miratim nga gjyqësoripër përgjim të komunikimeve të përfshijnë këto informata:¹⁷

- faktet mbi të cilat është bazuar kërkesa për të arsyetuar dyshimin e ekzistimit të kërcënimit ndaj sigurisë kombëtare
- dëshmi që teknikat më pak ndërhyrëse janë provuar dhe kanë dështuar apo arsytet përse ato nuk kanë gjasa të kenë sukses
- llojin e komunikimit që do të përgjohet
- llojin e informatave që do të merren
- identifikimin e personit apo grupeve të personave që janë subjekt i hetimit
- identitetin e personave, nëse dihet, komunikimet e të cilëve do të përgjohen
- një përshkrim i përgjithshëm të vendit, nëse dihet, ku urdhri do të ekzekutohet
- periudhën kohore për të cilën kërkohet urdhri
- detaje të ndonjë kërkesë të mëparshme të bërë lidhur me personin e identifikuar në kërkesën aktuale-përfshirë datën e kërkesës së mëparshme, emrin e gjyqtarit të cilit i është bërë kërkesa, dhe vendimin përkatës të gjyqtarit

Në shumë shtete kërkohet urdhri nga gjyqësor për përgjim të komunikimeve. Ligji për Inteligjencën Kombëtare i Argjentinës, për shembull, kërkon që shërbimet e inteligjencës të marin miratim nga gjyqësori përpara përgjimit të komunikimeve private të çfarëdo lloji.¹⁸

Ligji që e rregullon këtë fushë nganjëherë parasheh që kërkesat e shërbimeve të inteligjencës të shqyrtohen nga gjyqtarë të specializuar. Kanadaja, Franca, Afrika e Jugut dhe Spanja, janë disa nga shtetet që e ndjekin këtë praktikë. Si alternativë ndaj kësaj, disa shtete kanë krijuar gjykata të specializuara për lëshimin e autorizimeve gjyqësore. Ndër to në SHBA, Gjykata për Vëzhgimin e Inteligjencës së Huaj (FISC), e themeluar sipas Ligjin për Vëzhgim e Inteligjencës së Huaj të vitit 1978. E përbërë prej njëmbëdhjetë gjyqtarësh federalë të cilët shërbejnë në mandate të paripërtëritshme prej jo më pak se shtatë vitesh, FISC bënë shqyrtimin e kërkesave për urdhra përgjimi për çështje të sigurisë kombëtare. Ky ligj gjithashtu e ka themeluar edhe Gjykatën Shqyrtuese për Vëzhgimin e Inteligjencës së Huaj e cila i shqyrton ankesat e qeverisë ndaj vendimeve të FISC-së.¹⁹

Nganjëherë këta gjyqtarë dhe gjykata të specializuara kanë autoritet për t'i shqyrtuar operacionet e mbledhjes së informacionit gjatë kohës kur ato janë duke u mbledhur. Në Afrikën e Jugut, Rregullorja për Përgjimin e Komunikimeve dhe Ligji për Ofrimin e Informacionit që Ndërlidhet me Komunikimin i vitit 2002, iu mundëson gjyqtarëve që të kërkojnë raporte të përkohshme me shkrim lidhur me përparimin e bërë drejt arritjes së objektivave të përmendura në urdhërin për përgjim.²⁰ Në këtë mënyrë, ato mund ta kufizojnë ndërhyrjet anësore në subjektet që nuk janë objekt i hetimit dhe kështu të sigurojnë që metodat e fshehta ndërhyrëse nuk do të përdoren më gjatë se që është e nevojshme.

6. MBIKËQYRJA E OPERACIONEVE PËR MBLEDHJEN E INFORMACIONIT

Një shoqërues i rëndësishëm i miratimit është mbikëqyrja, e cila përfshin rishikimin e operacioneve të shërbimit të inteligjencës për të konfirmuar që ato janë autorizuar në mënyrën e duhur. Vetëm atëherë kur këto dy garanci, pra miratimi dhe mbikëqyrja, janë të pranishme, operacionet për mbledhjen e informatave mund të konsiderohen si të rregulluara në mënyrë efektive. (Për diskutim lidhur me trajtimin e ankesave kundër shërbimeve të inteligjencës nga organet mbikëqyrëse, shih Instrumenti 9—Forcese.)

Mbikëqyrja mund të kryhet nga shumë subjekte të ndryshme. Disa, siç janë institucionet e larta të auditimit dhe institucionet e ombudspersonave, janë të rëndësishme për shkak të mandateve të tyre të gjëra. Të tjerat, si inspektorët e përgjithshëm dhe organet mbikëqyrëse të ekspertëve, kanë ekspertizë të specializuar që i mbështet mandatet e tyre specifike. Shumica e shteteve e ndajnë mbikëqyrjen në disa subjekte, me kompetenca që mbivendosen në shkallë të ndryshme.

6.1 ORGANET PARLAMENTARE TË MBIKËQYRJES

Në sistemet demokratike të qeverisjes, parlamentet janë përgjegjëse për krijimin e kornizave ligjore brenda së cilave veprojnë organet qeveritare. Ato gjithashtu kanë përgjegjësi për të monitoruar respektimin e ligjeve që ato i nxjerrin. Këto përgjegjësi vlejné edhe për shërbimet e inteligjencës njëjloj si për çdo agjenci tjetër shtetërore.

Megjithatë, për shkak se shërbimet e inteligjencës dallojnë në shumë mënyra nga agjencitë tjera shtetërore, parlamentet zakonisht krijojnë komisione për mbikëqyrjen e inteligjencës për të monitoruar aktivitetet e këtij shërbimi dhe rekomandojnë rishikim të kuadrit ligjor mbi të cilin ato operojnë. Për sa i përket operacioneve të mbledhjes së informacionit, këto komisione janë zakonisht të ngarkuara me:

- mbikëqyrjen e përdorimit të metodave të fshehta ndërhyrëse
- monitorimin e ndarjes së buxhetit dhe përdorimit të fondeve
- kontrollimin e kornizës ligjore për t'u siguruar që përmban garanci të mjaftueshme për mbrojtjen e të drejtave të njeriut
- sigurimin që shërbimet e inteligjencës janë duke vepruar në pajtim me kuadrin ligjor

Përveç kësaj, ligji që e rregullon këtë fushë mund t'i japë kompetenca komisioneve parlamentare që t'i rishqyrtojnë operacionet e fshehta ndërhyrëse për mbledhjen e informacionit. Veçanërisht, komisionet parlamentare mbikëqyrëse mund të luajnë rol të rëndësishëm në garantimin e aplikimit të duhur të procedurave të miratimit. Për shembull, Ligji për Inteligjencën Kombëtare i Argjentinës e autorizon Komisionin e Përbashkët për Mbikëqyrjen e Agjencive të Inteligjencës dhe Aktiviteteve të tyre, të detyrojë përgatitjen (dhe prezantimin në komision) e raporteve të cilat përmbajnë listën e “përgjimeve dhe ndërhyrjeve që janë kryer gjatë një periudhe të caktuar.”²¹ Pastaj komisioni mund ta përdorë atë listë për ta kontrolluar përdorimin e teknikave të posaçme të hetimit dhe krahasuar atë me miratimet e dhëna. Në këtë mënyrë, mund të konfirmojë nëse procedurat e miratimit janë duke u administruar si duhet; shihni shembullin në kutinë 2 më poshtë.

Kutia 2: Mbikëqyrja parlamentare e mbledhjes së informacionit në Gjermani

Në Gjermani përdorimi i metodave ndërhyrëse të mbledhjes së informacionit mbikëqyret nga Paneli Parlamentar i Kontrollit.

Ligji kërkon nga ekzekutivi që panelin e kontrollit ta furnizojë me raporte lidhur me përdorimin e metodave ndërhyrëse “në intervale prej jo më shumë se 6 muaj.” Në bazë të këtyre raporteve periodike, paneli përgatit një raport vjetor për Bundestagun mbi natyrën dhe fushëveprimin e metodave ndërhyrëse të përdorura në bazë të ligjit.²²

Përveç këtij funksioni monitorues, ligji i jep panelit kontrollues edhe rol të miratuesit. Shërbimi Federal i Inteligjencës (shërbimi inteligjencës jashtë vendit) duhet të marrë miratimin e panelit kontrollues para se të mund të bëjë përgjime ndërkombëtare të telekomunikacionit i cili i transmetohet “në pigrje” dhe mund të ketë lidhje me Gjermaninë apo shtetas gjermanë. Këto janë përgjime të bazuara në fjalët kyçe, të cilat nuk kanë për subjekt ndonjë komunikim të caktuar.²³

Anëtarësia në komisionin mbikëqyrës parlamentar në përgjithësi nuk kërkon ndonjë përvojë të madhe në çështjet e inteligjencës. Mirëpo, siç është vështruar nga një anëtar i Kongresit të SHBA-ve, për të bëhen gjykime të duhura, anëtarët e komisionit duhet të njihen me inteligjencën që prodhohet dhe metodat e përdorura për prodhimin e saj.²⁴

6.2 ORGANET EKSPERTE TË MBIKËQYRJES

Organet eksperte të mbikëqyrjes janë subjekte të pavarura anëtarët dhe personeli i të cilave kanë ekspertizë të caktuar të inteligjencës (shih Born dhe Geisler–Instrumenti 1). Një nga llojet më të zakonshme të organeve eksperte të mbikëqyrjes janë inspektorët e përgjithshëm. Ndonëse funksionet dhe përgjegjësitë e tyre dallojnë nga faza në fazë, inspektorët e përgjithshëm janë zakonisht subjekte të pavarura të autorizuar për të pranuar ankesadhe për të vepruar në bazë të tyre lidhur me ligjshmërinë e sjelljes së shërbimeve të inteligjencës. Mandatet e tyre zakonisht përfshijnë të drejtën për të bërë hetime lidhur me përdorimin e teknikave të posaçme të hetimit dhe metodave të mbledhjes së fshehtë të informacionit. Në disa shtete, si në SHBA dhe Kanadaja, ato operojnë brenda shërbimeve të inteligjencës. Në shtete tjera si në Afrikën e Jugut, ato janë të pavarura nga shërbimet e inteligjencës.

Inspektori i përgjithshëm për inteligjencë në Afrikën e Jugut i ka këto përgjegjësi kryesore të mbikëqyrjes:²⁵

- rishikimin e aktiviteteve të shërbimeve të inteligjencës për të përcaktuar nëse sjellja e tyre është e ligjshme dhe performanca e tyre efektive
- vërtetimin e ligjshmërisë së operacioneve të shërbimeve të inteligjencës për ekzekutivin dhe popullin e Afrikës së Jugut
- funksionin si institucion i ombudspersonit lidhur me ankesat kundër shërbimeve të inteligjencës që bëhen nga zyrtarët qeveritar dhe publiku

Në dallim nga Afrika e Jugut, Belgjika (shih kutinë 3), Gjermania (shih kutinë 4), Norvegjia dhe Holanda përdorin organe eksperte për të mbikëqyrur shërbimet e tyre të inteligjencës. Për sa i përket operacioneve të mbledhjes së informatave, këto organe të ekspertëve kryejnë këto detyra:

- sigurojnë që operacionet janë në pajtim me kornizën ligjore, procedurat e brendshme të shërbimit, dhe politikat e ekzekutivit
- monitorojnë efektshmërisë operationale dhe nxjerrin rekomandime për përmirësimin e tyre
- trajtojnë i ankesat që kanë të bëjnë me përdorimin e paligjshëm të teknikave të posaçme të hetimit që bëhen nga zyrtarët qeveritar dhe publiku

Kutia 3: Komisioni i Përhershëm Shqyrtues për Agjencitë e Inteligjencës i Belgjikës

Shembull i një organi ekspert është Komisioni i Përhershëm Shqyrtues për Agjencitë e Inteligjencës, i themeluar me Ligjin për Qeverisjen dhe Mbikëqyrjen e Shërbimeve Policore dhe të Inteligjencës dhe Njësisë Koordinuese për Vlerësim e Rrezikut. Komisioni ka mandat për të mbikëqyruar funksionimin e dy shërbimeve belge të inteligjencës dhe Njësinë Koordinuese për Vlerësim e Rrezikut. Mbikëqyrja nga ky komision përqendrohet në ligjshmërinë dhe efektshmërinë e aktiviteteve të shërbimeve të inteligjencës si dhe koordinimin e komunitetit të inteligjencës dhe sigurisë. Për t'i plotësuar këto përgjegjësi, komisioni është i autorizuar për të "hetuar aktivitetet dhe metodat e shërbimeve të inteligjencës," përfshirë mënyrat në të cilat shërbimet e mbledhin informacionin.²⁶

Në vitin 2010 komisionit i është dhënë detyra e mbikëqyrjes së përdorimit të metodave të reja ndërhyrëse të mbledhjes së inteligjencës nga shërbimet e inteligjencës. Komisioni e vlerëson secilin operacion ndërhyrës të vëzhgimit dhe mund të urdhërojë ndërprerjen e tij (dhe shkatërrimin e informatave të mbledhura) nëse ai nuk është në përputhje me ligjin.²⁷ Për më tepër, komisioni është i autorizuar që të trajtojë "ankesa dhe denoncime...lidhur me operacionin, ndërhyrjen, veprimin apo mosveprimin e shërbimeve të inteligjencës."²⁸

Kutia 4: Komisioni G10 i Gjermanisë

Organi ekspert mbikëqyrës që monitoron mbledhjen e informacionit në Gjermani është Komisioni G10. Komisioni përbëhet nga katër anëtarë, njëri në të cilët është gjyqtar, ku mund të përfshihen edhe parlamentarët. Ndonëse komisionerët emërohen nga Paneli për Kontroll Parlamentar pavarësia e tyre në këtë zyrë garantohet me ligj. Një nga funksionet e tyre kryesore është që të vendosin nëse përdorimi i metodave ndërhyrëse për mbledhjen e informatave nga shërbimet e inteligjencës është i lejueshëm dhe i nevojshëm. Prandaj ligji kërkon nga Qeveria Gjermane që t'i informojë komisionerët çdo muaj lidhur me operacionet vijuese në të cilat do të përdoren metoda ndërhyrëse të hetimeve. Nëse komisionerët e shpallin ndonjërin nga këto metoda si të panevojshme apo të palejueshme, qeveria duhet ta revokojë autorizimin për atë operacion.²⁹

Komisioni G10 e ka edhe funksionin e trajtimit të ankesave. Mund të shqyrtojë ankesa lidhur me ndër të tjera, përdorimin e metodave ndërhyrëse të mbledhjes së informatave dhe të vendosë nëse ato ankesa e meritojnë kufizimin e aftësisë së shërbimeve të inteligjencës për përdorimin e metodave të tilla.³⁰

Në mënyrë që të jetë efektiv në mbikëqyrjen e mbledhjes së informatave, organi ekspert mbikëqyrës duhet të ketë mandat që e lejon atë të jetë proaktiv. Veçanërisht, duhet të autorizohet për të kryer hetime me vetiniciativë dhe të ketë qasje në një gamë të gjerë të informatave të shërbimeve të inteligjencës, qofshin ato të klasifikuara apo jo. Gjithashtu

duhet të ofrojë mjete juridike për personat që pretendojnë shkelje të të drejtave të tyre; dhe duhet të përgatisë raporte të rregullta për parlamentin. (Versionet e redaktuara të këtyre raporteve duhet të bëhen publike me qëllim të promovimit të transparencës.)

7. PËRFUNDIM

Ky instrument ekzaminoi se kur dhe ku shërbimet inteligjente duhet të lejohen për t'i kufizuar të drejtat e njeriut me qëllim të arritjes së objektivave të sigurisë. Me fjalë tjera, ka shtjelluar pyetjen: Kur mund të përdoren burimet publike për të kufizuar të drejtat e individëve? Një aspekt kyç në këtë çështje është marrëdhënia ndërmjet qytetarëve dhe qeverisë së tyre. Pavarësisht se në çfarë përgjigje merr shoqëria, një sistem rigoroz dhe i definuar qartë i autorizimeve dhe mbikëqyrjes është gjithmonë i nevojshëm për t'u siguruar që agjencitë e inteligjencës të sillen sipas parametrave të ligjit përkatës.

Mbikëqyrja e operacioneve të mbledhjes së informacionit është veçanërisht e rëndësishme për shkak se, në shtetet demokratike, mbledhja efektive e inteligjencës varet në legjitimitetin institucional, qeverisjen e besueshme, dhe përfundimisht besimin e publikut. Këto kushte mund të plotësohen vetëm nëse aktivitetet e shërbimeve të inteligjencës janë të mbështetura dhe në pajtim me kuadrin ligjor që mbron të drejtat e njeriut dhe nëse përqafojnë parimet demokratike të të qenit të hapura, transparente dhe llogaridhënëse. Vetëm mbi këtë bazë, mund të sigurohet përdorimi legjitim i metodave të fshehta ndërhyrëse.

8. REKOMANDIME

- Përdorimi i lejueshëm i metodave hetimore që kufizojnë të drejtat e njeriut, përfshirë të drejtën e privatësisë, duhet të përcaktohet në mënyrë të qartë në kuadrin ligjor brenda të cilit veprojnë shërbimet e inteligjencës.
- Kuadri ligjor duhet të specifikojë bazën e duhur për përdorimin e metodave të fshehta ndërhyrëse të mbledhjes së informacionit, duke e bërë të qartë se ato metoda duhet të përdoren vetëm kur ato janë proporcionale me objektivin që kërkohet të arrihet nga to dhe kur asnjë metodë tjetër nuk është e mjaftueshme.
- Korniza ligjore duhet të krijojë procedura të qarta të miratimit që rregullojnë përdorimin e metodave të fshehta ndërhyrëse për mbledhjen e informacionit. Shkalla me e madhe e ndërhyrjes duhet të kërkojë nivele më të larta miratimi.
- Kuadri ligjor duhet të kërkojë miratim nga gjyqësori për përdorim të metodave të fshehta ndërhyrëse të mbledhjes së informacionit brenda shtetit. Ai duhet t'i krijojë edhe procedurat për caktimin e gjyqtarëve që janë të autorizuar për të lejuar apo miratuar metodat e tilla dhe të përcaktojë kriteret që ata duhet t'i përdorin për vlerësimin e kërkesave nga qeveria.
- Korniza ligjore duhet të krijojë mekanizma efektive mbikëqyrëse për të monitoruar përdorimin e metodave të fshehta ndërhyrëse të mbledhjes së informacionit përmes komisioneve parlamentare, organeve eksperte mbikëqyrëse apo nga të dyja.

Fundnotat

1. Rekomandim Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës, *Rec (2005)10 I Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare lidhur me "teknikat e posaçme të hetimit" për krimet e rënda përfshirë veprat e terrorizmit* (20 prill 2005), Rec (2005)10, Kapitulli I (gjendur në <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM>).
2. Për diskutim më të plotë lidhur me këtë pikë, shih Ronnie Kasrils, "Të spiunosh apo të mos spiunosh? Inteligjenca dhe demokracia në Afrikën e Jugut," në *Të spiunosh apo të mos spiunosh? Inteligjenca dhe demokracia në Afrikën e Jugut*, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Instituti për Studime të Sigurisë, 2009), ff. 9–22.
3. Për diskutim më të plotë lidhur me këtë pikë, shih Marina Carpina, "Kontrollimi dhe Mbikëqyrja e Shërbimeve të Inteligjencës në Shtetet Demokratike," në *Kontrolli Demokratik I Shërbimeve të Inteligjencës: Përmbajtja e Elefantëve Mashtrues (Containing Rogue Elephants)*, eds. Hans Born dhe Marina Caparini (Aldershot, MB: Ashgate, 2007), ff. 3–24.
4. Komisioni Ministror Shqyrtues i Afrikës së Jugut për Inteligjencë, *Inteligjenca në Demokraci Kushtetuese: Raport Përfundimtar për Ministrin për Shërbime të Inteligjencës, zotëria i nderuar Ronnie Kasrils, MP* (10 shtator 2008) (gjendur në http://www.ssrn.org/document_result.cfm?id=3852; 11 korrik 2011).
5. Po aty., ff. 158–159.
6. Këshilli Për të Drejtat e Njeriut i Organizatës së Kombeve të Bashkuara, *Promovimi dhe mbrojtja e të gjitha të drejtave të njeriut, të drejtave civile, politike, ekonomike, sociale dhe kulturore, përfshirë të drejtën për zhvillim: Raporti i raportuesit special për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore gjatë luftimit të terrorizmit*, Dokument I Organizatës së Kombeve të Bashkuara A/HRC/10/3 (4 shkurt 2009), f. 6–7 (gjendur në <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49b138c32.pdf>; 14 shkurt 2012).
7. Këshilli I Evropës, Komisioni Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni I Venedikut), *Raporti për mbikëqyrje demokratike të shërbimeve të sigurisë*, CDL-AD(2007)016 (2007) (mund të gjendet në <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29016-e.asp>; 22 tetor 2011).
8. Afrikë e Jugut, Komisioni Shqyrtues Ministror për Inteligjencë, *Inteligjenca në Demokracinë Kushtetuese; Raport Final për Ministrin e Shërbimeve të Inteligjencës, të nderuarin z. Ronnie Kasrils, deputetë* (10 shtator 2008), f. 157 (gjendur në www.ssrn.org/document_result.cfm?id=3852).
9. Komisioni i Përkohshëm i Parlamentit Evropian për Sistemin e përgjimit ECHELON, *Projekt dokument për ekzistimin e sistemit global për përgjimin e komunikimeve private dhe komerciale (Sistemi i përgjimit ECHELON)*(2001) (gjendur në <http://cryptome.org/echelon-ep.htm>; 16 korrik 2011).
10. Rekomandim Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës, *Rec (2005)10 I Komitetit të Ministrave për shtetet anëtare lidhur me "teknikat e posaçme të hetimit" për krimet e rënda përfshirë veprat e terrorizmit* (20 prill 2005), Rec (2005)10, Kapitulli II (a) (gjendur në <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=849269&Site=CM>; 2 shkurt 2012).
11. Po aty., Kapitulli II (b) (4).
12. Po aty., Kapitulli II (b) (5).
13. Po aty., Kapitulli II (b) (6).
14. Gjermani, Ligji për Kufizimin e Privatësisë së Korrespondencës, Postës dhe Telekomunikimeve (26 qershor, 2001), *Gazeta e Të Drejtës Federale I*, f. 1254, e reviduar 2298, e ndryshuar dhe plotësuar për herë të fundit me nenin 1 të Ligjit të 31 Korrikut 2009, *Gazeta e Të Drejtës Federale I*, f. 2499, Neni 3 (2).
15. Për diskutim më të plotë lidhur me këtë pikë shih Gregory Rose dhe Diana Nestorovska, "Terrorizmi dhe Ligjet e Inteligjencës së Sigurisë Kombëtare: Vlerësim i Reformave Australiane" në *LAËASIA Journal* (2005), ff. 127–155.
16. Këshilli I Evropës, Komisioni Evropian për Demokraci përmes Ligjit (Komisioni i Venedikut), *Raporti për mbikëqyrje demokratike të shërbimeve të sigurisë*, CDL-AD(2007)016 (2007) ff 44–45 (gjendur në <http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD%282007%29016-e.asp>; 22 tetor 2011).
17. Ligji Kanadez për Shërbimin e Inteligjencës së Sigurisë (31 gusht 2004), R.S.C., 1985, Kapitulli C-23, neni 21 (2) (gjendur në <http://www.csis-scrs.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp>).
18. Argjentinë, Ligji për Inteligjencë Kombëtare, Ligji 25520 i vitit 2001, Titulli VI, neni 18.
19. Faqja e internetit e Qendrës Federale Gjyqësore, "Gjykata për Vëzhgim të Inteligjencës së huaj" (mund të gjendet në http://www.fjc.gov/history/home.nsf/page/courts_special_fisc.html).
20. Afrikë e Jugut, Rregullorja për përgjimin e Komunikimeve dhe Ligji për sigurimin e informatave që ndërlihen me komunikimin Ligji nr. 70 i vitit 2002, *Gazeta Zyrtare*, Vëll. 451, nr. 24286 (22 janar 2003), neni 24 (gjendur në www.info.gov.za/gazette/acts/2002/a70-02.pdf; 2 shkurt 2012).
21. Argjentinë, Ligji për Inteligjencë Kombëtare, Ligji 25520 i vitit 2001, Titulli VI, neni 34II.
22. Gjermani, Ligji për Kufizimin e Privatësisë së Korrespondencës, Postës dhe Telekomunikimeve

- (26 qershor, 2001), *Gazeta e së Drejtës Federale I*, f. 1254, e reviduar 2298, e ndryshuar dhe plotësuar për herë të fundit me nenin 1 të Ligjit të 31 Korrikut 2009, *Gazeta e të Drejtës Federale I*, f. 2499, Neni 14.
23. Po aty., Neni 5.
 24. L. Britt Snyder, *Ndarja e fshehtësive me Ligjbërësit: Kongresi si shfrytëzues i Inteligjencës* (Uashington: Agjencia Qendrore e Inteligjencës, shkurt 1997) faqe 49 (mund të gjendet në <https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/books-and-monographs/sharing-secrets-with-laemakers-congress-as-a-user-of-intelligence/toc.htm>; e qasur më 14 shkurt 2012).
 25. Imtiaz Fazel, “Kush do t’i ruajë rojet?” (Who shall guard the guards?) në *të spiunosh apo mos të spiunosh (To spy or not to spy?) Inteligjenca dhe demokracia në Afrikën e Jugut*, ed. Lauren Hutton (Pretoria: Instituti për Studime të Sigurisë, 2009), ff. 35–36.
 26. Belgjikë, Ligji që rregullon monitorimin e policisë dhe shërbimeve të inteligjencës dhe Njësisë koordinuese për vlerësim të rrezikut (18 korrik 1991); shih edhe faqen e internetit të Komisionit të Përhershëm Shqyrtues të Agjencive të Inteligjencës në Belgjikë (gjendur në www.comiteri.be).
 27. Belgjikë, Loi relative aux méthodes de recueil des données par les services de renseignement et de sécurité (4 février 2010).
 28. Belgjikë, Ligji që rregullon mbikëqyrjen e Policisë dhe shërbimeve të inteligjencës dhe të Njësisë Bashkërenduese për vlerësim të rrezikut (18 korrik 1991), neni 34.
 29. Po aty., neni 15.
 30. Gjermani, Ligji për Kufizimin e Privatësisë së Korrespondencës, Postës dhe Telekomunikimeve (Ligji për G10) (26 qershor, 2001), *Gazeta e të Drejtës Federale I*, f. 1254, e reviduar 2298, e ndryshuar dhe plotësuar për herë të fundit me nenin 1 të Ligjit të 31 Korrikut 2009, *Gazeta e të Drejtës Federale I*, f. 2499, Neni 15.



INSTRUMENTI 6

Mbikëqyrja e Shfrytëzimit të të Dhënave Personale

Ian Leigh

6

Mbikëqyrja e Shfrytëzimit të të Dhënave Personale

Ian Leigh

1. HYRJE

Ky instrument vështron se si organet mbikëqyrëse mund të garantojnë që shërbimet e inteligjencës të shfrytëzojnë të dhënat personale në pajtim me ligjin që rregullon këto shërbime. Instrumenti ka për qëllim që të sqarojë rolin e organeve mbikëqyrës në verifikimin e mënyrës se si shërbimet inteligjente i ruajnë, i përdorin dhe i transferojnë të dhënat personale. Ky mjet nuk adreson mbledhjen e të dhënave personale nga shërbimet inteligjente (mbuluar në Instrumentin 5 – Hutton) apo shkëmbimin e të dhënave personale me partner vendor dhe ndërkombëtar (mbuluar në Instrumentin 7 – Roach).

Temat të cilat trajtohen në këtë instrument përfshijnë: rreziqet që rrjedhin nga shfrytëzimi i të dhënave personale nga shërbimet e inteligjencës, kornizat përkatëse ligjore që rregullojnë shfrytëzimin e tillë dhe mjetet për të mbikëqyrur shfrytëzimin e tillë. Instrumenti përmbillet me një përmbledhje të shkurtër të parimeve kryesore për nxjerrjen e legjislacionit përkatës lidhur me shfrytëzimin e të dhënave personale nga shërbimet e inteligjencës.

Në pajtim me praktikat e përgjithshme ligjore ndërkombëtare, shprehja të dhëna personale ashtu siç përdoret në këtë instrument do të thotë “çfarëdo informacioni që ka të bëjë me ndonjë individ të identifikuar apo të identifikueshëm (‘subjekti i të dhënave’).¹

2. RREZIKU I SHFRYTËZIMIT TË TË DHËNAVE NGA SHËRBIMET E INTELIGJENCËS

Shërbimet e inteligjencës dhe ato të sigurisë kanë arsye legjitime që lidhen me mandatet e tyre për të mbledhur, ruajtur, përpunuar dhe ekspozuar të dhënat personale. Individët që janë subjekt i të dhënave mund të jenë objekte legjitime të interesit të shërbimeve për shkak të përfshirjes së dyshuar, për shembull, në spiunazh apo terrorizëm. Nevoja për të mbledhur informata të tilla ndryshon nga vendi në vend dhe shërbimi në shërbim, në varësi të përgjegjësive ligjore specifike të shërbimit.

Sidoqoftë, ekziston një rrezik i vazhdueshëm për mbledhjen e tepruar të të dhënave personale. Për shembull, procesi i përcaktimit nëse një person i dyshuar është i përfshirë në aktivitete terroriste nuk përjashton mundësinë që informacionet e mbledhura do të shpënë në një përfundim negativ. Thjeshtë, në një situatë të tillë, mbledhja fillestare e informacioneve nuk mund të quhet e papërshtatshme; por pasi që shërbimi të ketë përcaktuar se individ i nuk është i përfshirë, nuk do duhej të vazhdonte të mblidhte informacione (apo, qoftë as ruajtjen apo shfrytëzimin e informacioneve të mbledhura). Për më tepër, në gjë e tillë do të përbënte rrezik që shërbimi të tundohej për të mbledhur informacione në qarqe edhe më të gjëra – për shembull, mbledhja e informacioneve mbi bashkëpunëtorët e të dyshuarit apo organizatën e shoqërisë civile së cilës ata i përkasin. Kjo mund të ketë efekt frikësues, duke bërë që individët të frikësohen nga pjesëmarrja në organizata të tilla të ligjshme të shoqërisë civile siç janë sindikatat, partitë politike separatiste dhe grupet ambientaliste dhe anti-nukleare. Po ashtu, ekziston rreziku më i përgjithshëm që të dhënat personale të ruajtura në dosjet e shërbimit të inteligjencës të keqpërdoren nga zyrtarët në shtetet në tranzicion, për shembull duke shantazhuar kundërshtarët politik apo duke bërë presion mbi gazetarët.

Ndonjëherë thuhet se qoftë edhe vetëm ruajtja, klasifikimi, analizimi dhe mbajtja e informatave nga shërbimet e inteligjencës është e dëmshme. Përderisa mbledhja e të dhënave personale paraqet rreziqe më të dukshme (shih Instrumentin 5 – Hutton), ruajtja e këtyre të dhënave është potencialisht e dëmshme për shkak se të dhënat personale janë të lidhura ngushtë me pavarësinë individuale. Kontrolli që individët kanë mbi jetën e tyre – në veçanti, zgjedhjet që ata bëjnë lidhur me detajet personale (kujt, deri në çfarë shkalle dhe për çfarë qëllimi ata zgjedhin që t'ia zbulojnë) – zbehet kur agjencive qeveritare u lejohej që të mbledhin të dhëna personale nga disa burime.

Në mbledhjen e të dhënave personale të individëve, shërbimet e inteligjencës marrin një masë kontrolli mbi subjektet e këtyre të dhënave. Në rastet më të këqija, të dhënat personale të mbajtura nga shërbimet mund të shfrytëzohen në mënyrë të papërshtatshme për të ushtruar presion mbi politikanët dhe gazetarët. Qoftë edhe dijenia se shërbimet mbajnë të dhëna personale mund të jetë psikologjikisht shqetësuese për individët në fjalë, edhe nëse nuk bëhet kurrfarë zbulimi i dëmshëm. Në mënyrë të ngjashme, pjesëmarrja në shoqërinë civile mund të pengohet nga dijenia (apo dyshimi i palarguar) që informacionet lidhur me forma të caktuara të aktivizmit politik, industrial dhe social po mbahen në dosje të shërbimeve të sigurisë.

Duke pasur në mendje nevojën e theksuar shpeshherë lidhur me mbajtjen e informacioneve të sigurisë për periudha të gjatë kohore, mundësia e dëmit mund të ketë ndikim tek individët për shumë vite apo dekada. Për shembull, informatat lidhur me aktivitetet rinore

të një personi, në disa raste mund të mbahen deri në moshën e shtyrë të atij personi, ndonëse mënyra e tij e jetesës nuk jep asnjë arsye që ai të trajtohet si rrezik për sigurinë.

Për më tepër, të dhënat personale që mbahen nga shërbimet e inteligjencës mund të jenë të pjesshme, të pasakta apo të papërditësuara. Në raste ekstreme, mund të ndodhë edhe që të jenë siguruar nga burime që dëshirojnë të dëmtojnë personin në fjalë për shkak të armiqësive apo xhelozive personale. Ngjashëm me këtë, burimet e motivuara nga shpërblimet monetare mund të kenë nxitje për të ekzagjeruar apo ndryshuar faktet gjatë dhënies së informatave lidhur me njerëz të caktuar.

Rreziqet tjera lidhur me ruajtjen e të dhënave personale përfshijnë kapacitetin e paprecedent të disa shërbimeve të inteligjencës për të ndërlidhur, përmes qasjes së privilegjuar, në të dhënat mbi një individ të cilat gjenden në bazat e të dhënave të cilat gjenden në organet për zbatimin e ligjit, apo në bazat e të dhënave mjekësore dhe tatimore.

Natyrisht, rreziku nuk përfundon me ruajtjen, klasifikimin dhe analizimin e të dhënave personale. Ka rreziqe që ndërlidhen edhe me shfrytëzimin e tyre. Disa shfrytëzime janë legjitime (siç është kontrolli i sigurisë), derisa tjerat janë më pak për t'u lavdëruar (siç janë profilizimi racor apo fetar ose ushtrimi ndikimit mbi ndonjë person në mënyrë të fshehtë). Për shembull, një zbulim i papërcaktuar i të dhënave personale në media mund t'i shkaktojë dëm apo humbje të mundësisë individit me të cilin ka të bëjë informacioni. Mund të ndikohet reputacioni profesional i tij apo i saj, përmes mohimit apo humbjes së certifikatës së kontrollit të sigurisë; dhe, më në përgjithësi, mund të dëmtohet reputacioni i tij apo i saj. Ngjashëm me këtë, zbulimi i të dhënave të pavërtetuara apo të pasakta ndaj qeverive të huaja mund të rezultojnë në refuzimin e udhëtimit apo edhe më keq (shih Roach – Instrumenti 7).

Shërbimet e inteligjencës kanë interes të madh për të siguruar që informacioni që mbahet nga to lidhur me subjektet legjitime të jetë i drejtë, i saktë dhe i përditësuar. Efikasiteti dhe reputacioni i shërbimit mund të dëmtohen nëse zbulon, këshillon apo vepron bazuar në informata të gabuara, jo të plota apo të papërditësuara. Sidoqoftë, ka disa rreziqe të caktuara që janë të mishëruara në punën e shërbimeve të inteligjencës që forcojnë nevojën për kontroll të jashtëm dhe mbikëqyrje të procedurave për trajtimin e të dhënave. Në veçanti, presioni të cilat shërbimet ndejnë lidhur me parashikimin e rreziqeve të ardhshme të sigurisë mund të inkurajojë mbledhjen e tepruar të informatave mbi një numër gjithmonë në rritje të individëve. Ndryshimet teknologjike, siç janë përmirësimet në gjurmimin e të dhënave, mund të inkurajojnë mbledhjen dhe ruajtjen e sasive të mëdha të të dhënave personale --- siç janë të dhënat në shkëmbimin e emailave, kërkimet në faqet e internetit, rezervimet e fluturimeve dhe transaksionet financiare.

3. KORNIZA LIGJORE PËR SHFRYTËZIMIN E TË DHËNAVE PERSONALE NGA SHËRBIMET E INTELIGJENCËS

E drejta në privatësi është e mbrojtur sipas ligjit mbi të drejtat e njeriut, siç përcaktohet nga traktatet kryesore ndërkombëtare.² Sidoqoftë, për arsye të relevancës dhe për arsye praktike, ky instrument do të përqendrohet në standardet lidhur me të drejtat e njeriut që zbatohen në Evropë, posaçërisht ato të përcaktuara në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut (KEDNJ), të cilat janë më të zhvilluarat. Ndonëse ky instrument fokusohet në të

drejtën e privatësisë, mbledhja dhe shfrytëzimi i të dhënave personale nga shërbimet e inteligjencës mund të ndikojë në mënyrë të tërthortë edhe në të drejta të tjera të njeriut, siç janë e drejta në lirinë e shprehjes dhe lirinë e grumbullimit.

Neni 8 i KEDNJ-së, i cili zbatohet në dyzet e shtatë shtete anëtare të Këshillit të Evropës, thotë:

1. Çdokush ka të drejtën e respektimit të jetës së tij private dhe familjare, banesës dhe korrespondencës së tij.

[Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ) e ka interpretuar këtë dispozitë në mënyrë që të përfshijë edhe thirrjet telefonike dhe format tjera të komunikimit elektronik].

2. Autoriteti publik nuk mund të ndërhyjë në ushtrimin e kësaj të drejte, përveçse sipas shkallës së parashikuar nga ligji dhe kur në një shoqëri demokratike është e nevojshme, në interes të sigurisë publike, për mbrojtjen e rendit publik, shëndetit ose moralit ose për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të të tjerëve.

Karta e të Drejtave Themelore e Bashkimit Evropian është po ashtu domethënëse pasi përmban dispozita të qarta për mbrojtjen e të dhënave personale që janë të karakterit detyrues për shtetet anëtare të Bashkimit Evropian (BE). Neni 8 thotë:

1. Çdokush ka të drejtën e mbrojtjes së të dhënave të tij/saj personale.

2. Këto të dhëna duhet të përpunohen në mënyrë të drejtë për qëllime të caktuara dhe me pajtimin e personit në fjalë ose sipas ndonjë baze tjetër legjitime të përcaktuar me ligj. Gjithkush ka të drejtë të ketë në dispozicion të dhënat e grumbulluara për të, si dhe të drejtën e korigjimit të këtyre të dhënave.

3. Pajtimi me këto rregulla duhet t'i nënshtrohet kontrollit të ndonjë autoriteti të pavarur.

Për më tepër, sipas nenit 52.1 të Kartës:

Çdo lloj kufizimi i ushtrimit të të drejtave dhe lirive të njohura me këtë Kartë duhet të parashihet me ligj dhe të respektojë thelbin e këtyre të drejtave dhe lirive.

Në varësi të parimit të proporcionalitetit, kufizimet mund të bëhen vetëm nëse vërtetë plotësojnë synimet e interesave të përgjithshme të njohura nga Bashkimi Evropian ose nevoja për të mbrojtur të drejtat dhe liritë e të tjerëve.

Megjithatë, meqenëse këto dispozita të Kartës së të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian ende nuk kanë gjeneruar ende ndonjë jurisprudencë, ky instrument do të fokusohet kryesisht në KEDNJ.

GJEDNJ ka gjetur se dosjet qeveritare të sigurisë që përmbajnë të dhëna personale janë qartazi në kuadër të fushëveprimit të mbrojtjes së jetës private ta paraparë në nenin 8 të KEDNJ. Gjykata po ashtu ka gjetur në disa raste se mbledhja, ruajtja dhe nxjerrja e të dhënave personale nga ndonjë shërbim i inteligjencës përbën “ndërhyrje” në të drejtën e respektimit të jetës private – të lejuar vetëm sipas kushteve strikte të përcaktuara në nenin 8.2. Gjetjet e gjykatës zbatohen jo vetëm për zbulimin e të dhënave agjencive tjera qeveritare, por edhe për shfrytëzimin e tyre për kontroll të brendshëm dhe certifikate të kontrollit të sigurisë.³ Në vendimin e saj për rastin Rotaru kundër Rumanisë (2000), që kishte të bënte me dosjet e sigurisë që mbaheshin nga shërbimet inteligjente të Rumanisë, gjykata kishte konstatuar se:

Ruajtja e të dhënave nga autoritetet publike lidhur me jetën private të individit dhe shfrytëzimi i këtyre të dhënave apo refuzimi për t'i dhënë mundësi individit për t'i kundërshtuar ato përbën ndërhyrje në të drejtën e respektimit të jetës private të garantuar në nenin 8.1 të Konventës.⁴

3.1 KUFIZIMET E LEJUARA TË TË DREJTËS SË PRIVATËSISË

Për të qenë në pajtueshmëri me KEDNJ, ruajtja dhe shfrytëzimi i të dhënave personale nga shërbimet e inteligjencës duhet të përmbushë kushtet e përcaktuara në nenin 8.2. Më saktësisht, shfrytëzimi duhet të jetë në “pajtim me ligjin”, “i nevojshëm në një shoqëri demokratike”, dhe “në interes të sigurisë kombëtare”.

Testi për “në pajtim me ligjin” është një kusht të rreptë. Nëse ky kusht nuk plotësohet, kjo do të cilësohet shkelje e nenit 8 pavarësisht interesave më të gjëra që mund të jenë në lojë. Prandaj, kërkesa e ligjshmërisë i shtyn parlamentarët për të krijuar një bazë ligjore për shfrytëzimin e të dhënave personale nga shërbimet e inteligjencës.

GJEDNJ e ka interpretuar “në pajtim me ligjin” të nënkuptojë që çfarëdo kufizimi në të drejtën e privatësisë duhet të ketë “një lloj mbështetje në ligjin vendor” dhe duhet të plotësojë testin e “cilësisë së ligjit”, të cilin gjykata e ka përkufizuar se duhet të jetë “i qasshëm për personin me të cilin ka të bëjë, i cili person duhet, për më tepër, të jetë në gjendje të parashikojë pasojat për të, dhe [të jetë] në pajtim me sundimin e ligjit”.⁵

Duke zbatuar këto teste, GJEDNJ ka gjetur shkelje të nenit 8 kur nuk ka ligj me të cilin rregullohen shërbimet e inteligjencës, apo kur ligji i tillë ekziston por nuk përfshin dispozitat të cilat rregullojnë mbledhjen dhe ruajtjen e të dhënave personale.⁶ Për më tepër, sipas testit të “cilësisë së ligjit”, një ligj i tillë “duhet të jetë mjaft i qartë në shprehjet e tij për t'i dhënë qytetarëve të dhënat e duhura lidhur me rrethanat në të cilat [ligji mund të shfrytëzohet]”.⁷ Përveç kësaj, për shkak se “zbatimi praktik i masave të vëzhgimit të fshehtë të komunikimeve nuk është i hapur për shqyrtim të kujdesshëm nga individët në fjalë apo nga publiku në përgjithësi”, ligjet që rregullojnë mbledhjen e të dhënave personale nuk duhet të lejojnë që “liria e veprimit juridik që i njihet ekzekutivit apo gjyqtarit të shprehet në pushtet të pakufizuar” dhe si rrjedhojë duhet “të tregojë shtrirjen e çfarëdo lirie veprimi të tillë që është dhënë...dhe mënyrën e ushtrimit të kësaj lirie veprimi, me qartësi të mjaftueshme për t'i dhënë individit mbrojtjen e duhur kundër ndërhyrjeve arbitrare”.⁸

Në shqyrtimin e ligjeve të tilla, gjykata verifikon nëse ligji specifikon në mënyrë mjaft të qartë, ndër të tjera, procedurat që duhet të ndiqen për këqyrjen, shfrytëzimin dhe ruajtjen e të dhënave të siguruara; masat paraprake që duhet të ndërmerren gjatë komunikimit të të dhënave palëve tjera; dhe rrethanat në të cilat incizimet e siguruara nga përgjimi mund apo duhet të asgjësohen.⁹

Një rast i kohëve të fundit që përfshin qeverinë e Rusisë ilustron këto parime.¹⁰ Gjykata kishte gjetur se regjistrimi i aktivistëve për të drejtat e njeriut në një bazë të dhënash të vëzhgimit të fshehtë ishte në shkelje të nenit 8 të KEDNJ. Pasi që baza e të dhënave ishte krijuar në bazë të një urdhri të papublikuar ministror në të cilin nuk kishte qasje publiku, anëtarët e publikut nuk kanë mundur ta dinë përse individë të caktuar ishin regjistruar në bazë të të dhënave, çfarë lloj informacioni do të ruhej, mënyrën se si do të ruhej, për sa kohë do të ruhej, se si do të shfrytëzohej dhe se kush kishte kontroll mbi të.

Sidoqoftë, testi i “cilësisë së ligjit” nuk merr parasysh shqetësimet legjitime lidhur me sigurinë. Për shembull, në kontekst të kontrollit të sigurisë, pjesa e “parashikueshmërisë” së testit nuk vë detyrimin që zbatuesit të jenë në gjendje të parashikojnë procesin në tërësi (pasi përndryshe do të ishte lehtë për ta shmangur). Në vend të kësaj, ligji duhet vetëm të jep një sqarim të përgjithshëm të praktikës.¹¹

Kutia 1: Testi i “cilësisë së ligjit” në praktikë

Në rastin Rotaru kundër Rumanisë,¹² Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut ka shqyrtuar ligjin e Rumanisë mbi rregullimin e dosjeve të fshehta që mbahen nga qeveria. Gjykata kishte marrë vendim se ligji nuk ishte i qartë sa duhet në përshkrimin e rrethanave në të cilat mund të shfrytëzohet – veçanërisht, mbi arsyet për të cilat mund të shfrytëzoheshin të dhënat personale në dosje – e po ashtu ligji nuk përcaktonte asnjë mekanizëm për monitorimin e shfrytëzimit të të dhënave.

Gjykata po ashtu e kishte gjetur ligjin si të mangët pasi që nuk “përcaktonte” me qartësi të nevojshme shtrirjen e lirisë së veprimit që i jepej qeverisë së Rumanisë. Më saktësisht, ligji nuk kufizonte ushtrimin e pushtetit qeveritar për të mbledhur, regjistruar dhe arkivuar të dhënat personale në dosjet e fshehta. Në veçanti, ligji nuk përcaktonte llojin e informacioneve që mund të regjistroheshin, kategoritë e personave kundër të cilëve masat e vëzhgimit mund të merreshin, rrethanat në të cilat masat e tilla mund të merreshin dhe procedurat që duhet të ndiqeshin. Ligji nuk përfshinte as kufizime lidhur me kohëzgjatjen e mbajtjes së tyre.¹³

Për sa i përket arkivave të sigurisë të mbajtura nga shërbimet e inteligjencës përpara revolucionit, ligji lejonte që këto arkiva të shikoheshin, por nuk përfshinte “dispozita eksplicite dhe të detajuara lidhur me personat që ishin të autorizuar për të parë këto dosje, natyrën e dosjeve, procedurën që duhet të ndiqej apo qëllimet për të cilat mund të shfrytëzohet informacioni i siguruar”.¹⁴

Mbasi tejkalohe pengesat lidhur me qartësinë, qasjen dhe parashikueshmërinë e testit të “cilësisë së ligjit”, KEDNJ kërkon shqyrtimin e qëllimit dhe nevojshmërisë për ndërhyrje në jetën private. Kjo konsiston në vlerësimin e proporcionalitetit – pra, nëse ndërhyrja e tillë është e tepruar, qoftë edhe duke marrë parasysh qëllimin legjitim për mbrojtjen e sigurisë kombëtare. Për shembull, në një rast të kohëve të fundit, GJEDNJ ka gjetur se qeveria e Suedisë kishte shkelur nenin 8 të KEDNJ kur kishte mbajtur të dhënat personale të individëve në një dosje të sigurt për një periudhë që tejkalonte trembëdhjetë vite.. Duke pasur parasysh natyrën dhe kohën për të cilën ishin mbajtur të dhënat, gjykata nuk kishte pranuar mbrojtjen se vendimi për të vazhduar me ruajtjen e të dhënave kishte mbështetje në arsye përkatëse dhe të mjaftueshme të sigurisë kombëtare.¹⁵

Në shqyrtimin nëse një ndërhyrje në jetën private është “e nevojshme në një shoqëri demokratike”, gjykata merr parasysh se çfarë mekanizmash mbrojtës janë krijuar për të mbikëqyruar ruajtjen dhe shfrytëzimin e të dhënave personale – posaçërisht ato mekanizma që përfshijnë institucionet e pavarura.¹⁶ Kur nuk ka mekanizma mbrojtës për të lejuar personin për të mbrojtur të drejtën e tij apo të saj për privatësi, gjykata do të gjejë shkelje të nenit 8. Për shembull, në rastin *Turek kundër Sllovakisë* (2006) - një rast në të cilin paraqitësi i ankesës ankohej se ishte regjistruar si bashkëpunëtor i ish agjencisë së sigurisë së Çekosllovakisë komuniste, mos nxjerrjen e certifikatës së sigurisë mbi atë bazë dhe se ishte hedhur poshtë kundërshtimi i paraqitur nga ai ndaj atij regjistrimit – gjykata kishte

gjetur se mungesa e procedurës në bazë të të cilës paraqitësi i ankesës mund të kërkonte mbrojtjen e të drejtës së tij për privatësi ishte në kundërshtim me nenin 8.¹⁷

Edhe kur procedura e tillë ekziston në ligj, zvarritjet e tepërta në dhënien e përgjigjeve në kërkesat e anëtarëve të publikut për qasje në të dhënat e tyre mund të konsiderohet shkelje (pasi që garancitë nuk janë efektive). Për shembull, në rastin *Haralambie kundër Rumanisë* (2009), gjykata kishte gjetur se zvarritja prej gjashtë vjetësh nga ana e qeverisë së Rumanisë në mosdhënien e qasjes paraqitësit të ankesës në dosjen e tij personale, e krijuar nën regjimin e mëparshëm komunist, shkelte të drejtat e tij nga neni 8 i KEDNJ.¹⁸

Prandaj, ekziston nevoja për vendosjen e kufijve të qartë ligjor në mbledhjen dhe shfrytëzimin e të dhënave personale nga shërbimet e inteligjencës dhe në përcaktimin e organeve mbikëqyrës për të siguruar pajtueshmërinë e shërbimeve me ligjet që rregullojnë administrimin e të dhënave të tilla. Raportuesi special i Kombeve të Bashkuara për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore gjatë luftimit të terrorizmit kishte ritheksuar në raportin e tij të vitit 2010 për Këshillin e të Drejtave të Njeriut:

Ligji i qasshëm nga publiku përcakton llojet e të dhënave personale që shërbimet e inteligjencës mund të mbajnë, dhe kushtet të cilat zbatohen për shfrytëzimin, mbajtjen, fshirjen dhe zbulimin e këtyre të dhënave. Shërbimeve të inteligjencës u lejohet mbajtja e të dhënave personale që janë në mënyrë strikte të domosdoshme për qëllim të përmbushjes së mandatit të tyre.¹⁹

3.2 PARIMET E MBROJTJES SË TË DHËNAVE

Konventa e Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Individëve lidhur me Përpunimin Automatik të të Dhënave Personale²⁰ (“Konventa për Mbrojtjen e të Dhënave”) përcakton parimet minimale për shtetet anëtare në fushën e mbrojtjes së të dhënave (shih Tabelën 1). Sipas Konventës për Mbrojtjen e të Dhënave, çdo shtet nënshkrues zotohet që “do të ndërmarrë masat e nevojshme në ligjin vendor për të vënë në fuqi parimet themelore për mbrojtjen e të dhënave”²¹ dhe për “të përcaktuar sanksionet dhe mjetet përkatëse për shkeljen e dispozitave të ligjit vendor që parasheh parimet themelore të mbrojtjes së të dhënave”.²² Përveç kësaj, disa aspekte të këtyre parimeve – posaçërisht ato që kanë të bëjnë me përpunimin e paanshëm, pëlqimin, kompetencën e ligjshme, qasjen e subjektit dhe korrigjimin – mund të gjenden në nenin 8.2 të Kartës së të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian.

TABELA 1: PARIMET E KËSHILLIT TË EVROPËS PËR MBROJTJEN E TË DHËNAVE	
Parimi i mbrojtjes së të dhënave	Kërkesat
Cilësia e të dhënave (neni 5)	Të dhënat personale që i nënshtrohen përpunimit automatik duhet të jenë: <ul style="list-style-type: none"> a. të siguruar dhe të përpunuar në mënyrë të ligjshme dhe të paanshme; b. të ruajtura për qëllime specifike dhe legjitime dhe të mos shfrytëzohen në ndonjë mënyrë që nuk është në pajtueshmëri me këto qëllime; c. adekuate, përkatëse dhe jo të tepruara lidhur me qëllimet për të cilat ruhen; d. të sakta dhe, kur është e nevojshme, të përditësuara; e. të ruajtura në një formë të tillë që mundëson identifikimin e subjekteve të të dhënave vetëm për aq kohë sa nevojitet për qëllimin për të cilin janë ruajtur të dhënat.
Siguria e të dhënave (neni 7)	Duhet të ndërmerren masat e nevojshme të sigurisë për mbrojtjen e të dhënave personale të ruajtura në dosjet e automatizuara të të dhënave ndaj asgjësimit aksidental ose të paautorizuar apo humbjes aksidentale të tyre, si dhe kundër qasjes, ndryshimit dhe shpërndarjes së paautorizuar.
E drejta për të përcaktuar ekzistimin e të dhënave personale (neni 8)	Çdo person duhet të jetë në gjendje: të marrë dijeni mbi ekzistencën e dosjes së të dhënave personale, qëllimeve kryesore të saj, si dhe identitetin dhe vendbanimin apo selinë qendrore të zyrës së menaxhuesit të dosjes.
E drejta në akses (neni 8)	Çdo personi duhet t'i mundësohet: <ul style="list-style-type: none"> ▪ sigurimi brenda intervaleve të arsyeshme kohore dhe pa vonesa apo shpenzime të tepruara të konfirmimit nëse të dhënat personale lidhur me të janë të ruajtura në dosje të automatizuara të të dhënave, si dhe komunikimi të jetë në një formë të kuptueshme për të. ▪ sigurimi, korrigjimi apo fshirja e të dhënave të tilla nëse këto janë përpunuar në kundërshtim me dispozitat e ligjit vendor që inkorporon parimet themelore të përcaktuara në nenet 5 dhe 6 të kësaj konvente.
E drejta në mjet juridik (neni 8)	Çdo personi duhet t'i mundësohet: të ketë një mjet ndërmjetësimi nëse kërkesës për konfirmim, apo siç mund të ndodhë ndryshe, kërkesës për komunikim, korrigjim apo fshirje, siç përcaktohen në paragrafët b dhe c të këtij neni, nuk i jepet zgjidhje.

Konventa për Mbrojtjen e të Dhënave (në nenin 11) përcakton se parimet e mishëruara në të përbëjnë vetëm standardet minimale, të cilat mund të plotësohen me masa më të gjera të mbrojtjes së të dhënave.

Mënyra në të cilën Konventa për Mbrojtjen e të Dhënave adreson kufizimet në parimet e mbrojtjes së të dhënave është e ngjashme me atë në të cilën KEDNJ adreson kufizimet e të drejtës për privatësi (diskutuar më lartë). Kufizimet duhet të “parashihen me ligj [të shtetit nënshkrues]” dhe duhet të përbëjnë “një masë të nevojshme të një shoqërie demokratike”²³ për mbrojtjen e interesave legjitime, siç janë siguria kombëtare apo të drejtat e subjektit të të dhënave.²⁴

3.3 RËNDËSIA E LEGJISLACIONIT KOMBËTAR

Për arsye se nga mbledhja, trajtimi dhe zbulimi i të dhënave personale nga shërbimet e inteligjencës potencialisht mund të shkaktohet dëm serioz për të drejtat e njeriut, është e nevojshme që udhëzimet për administrimin dhe shfrytëzimin e të dhënave të tilla të inkorporohen në mënyrë demokratike në legjislacionin i cili është i qasshëm nga publiku. Kjo praktikë ka disa përparësi: inkurajon debat politik reflektues mbi fushëveprimin e përshtatshëm të aktivitetit të shërbimit të inteligjencës, heq vendimmarrjen nga liria e veprimit e shërbimit apo ekzekutivit, dhe i jep shërbimit mandat të qartë lidhur me

veprimet që mund të shkelin të drejtat e njeriut.

Legjislacioni që rregullon shfrytëzimin e të dhënave nga shërbimet e inteligjencës mund të adresojë një apo më shumë nga çështjet e mëposhtme:

- arsyet e lejueshme dhe të palejueshme për përpunimin e të dhënave personale
- kufijtë mbi zbulimin e të dhënave personale
- zbulimin publik të llojeve të të dhënave që ruhen
- qasjen e subjektit të të dhënave në të dhënat e tij personale
- njoftimin se të dhënat personale janë mbledhur
- shqyrtimin, rishikimin dhe fshirjen e të dhënave personale

3.3.1 Arsyet e lejueshme dhe të palejueshme për përpunimin e të dhënave personale

Në legjislacionin e tillë mund të specifikohen llojet e të dhënave personale që mund të mblidhen dhe të ruhen, si dhe kur mund të hapet dosja që përmban të dhëna personale (shih Kutinë 2). Duke pranuar në mënyrë eksplicite parimin e proporcionalitetit, ligji gjerman ndërlihd nevojën për të mbledhur të dhëna me seriozitetin e kërcënimit përkatës. Në mënyrë specifike, ligji kërkon nga shërbimi gjerman i inteligjencës (Zyra Federale për Mbrojtjen e Kushtetutës) që të shqyrtojë nëse informacioni i dëshiruar mund të sigurohet nga burimet e hapura apo duke shfrytëzuar mjete që shkelin më pak të drejtën për privatësi.²⁵ Legjislacioni i tillë mund të zvogëlojë gjasat që shërbimet inteligjente të shkelin të drejtat e njeriut duke ndaluar forma të caktuara të sjelljes, siç është shënjestrimi i individëve bazuar në karakteristikat racore apo fetare apo në bazë të pikëpamjeve të tyre politike.

Kutia 2: Kufijtë në përpunimin e të dhënave personale në disa vende të caktuara

Kjo kuti përmban dispozita nga ligji holandez dhe argjentinas që kufizojnë përpunimin e të dhënave personale nga shërbimet inteligjente në bazë të kriterëve të palejueshme.

Holanda²⁶

“Shërbimi i Përgjithshëm i Inteligjencës dhe Sigurisë mund të përpunojë të dhënat personale vetëm lidhur me personat:

- a. që japin arsye për dyshim serioz se ata janë rrezik për sistemin juridik demokratik, apo për sigurinë dhe interesat tjera vitale të shtetit;
- b. të cilët kanë dhënë leje për hetimin për arsye certifikimi sigurie;
- c. për të cilët kjo është e nevojshme në kontekstin e hetimeve që kanë të bëjnë me vende të tjera;
- d. për të cilët është siguruar informacioni nga shërbimi tjetër i inteligjencës apo i sigurisë;
- e. të dhënat e të cilëve janë të nevojshme për të mbështetur kryerjen e detyrave të shërbimit;
- f. të cilët aktualisht janë të punësuar apo kanë qenë të punësuar nga shërbimi;
- g. lidhur me të cilët kjo është e nevojshme në kontekst të hartimit të analizave të kërcënimit dhe rrezikut siç përcaktohen në nenin 6, paragrafin 2, pika e”.

Argjentina²⁷

“Asnjë agjenci e inteligjencës nuk do të...mbajë të dhëna mbi individë bazuar në racën, fenë, veprimet private dhe ideologjinë politike të tyre, apo për shkak të anëtarësisë së tyre në organizata partiake, shoqërore, sindikaliste, të komunitetit, të bashkëpunimit, të ndihmës, kulturore apo të punës, apo për shkak të aktiviteteve të ligjshme të kryera në kuadër të çfarëdo fushe”.

3.3.2 Kufijtë mbi zbulimin e të dhënave personale

Kufijtë ligjor mbi zbulimin e të dhënave personale janë kryesisht të dëshirueshëm, posaçërisht për të parandaluar rrjedhjen e informacioneve për arsye të politikave partiake. Kufizimet e këtij lloji janë posaçërisht të rëndësishme në shtetet në tranzicion, ku detyra delikate e ndërtimit të besimit në paanshmërinë e institucioneve të sigurisë mund të pengohet dukshëm nga sjellja partiake. Shumë vende i ndjekin penalisht zyrtarët e inteligjencës të cilët zbulojnë informacione nga dosjet e shërbimit të tyre, përfshirë të dhënat personale, pa pasur kompetencë ligjore apo për qëllime të paautorizuara (shih Kutinë 3).

Kutia 3: Ndalimi i zbulimit të papërshtatshëm të të dhënave personale në Rumani

Kjo dispozitë nga ligji rumun ilustron se si të dhënat personale mund të mbrohen nga zbulimi i papërshtatshëm nga zyrtarët e inteligjencës:

“Informacionet lidhur me jetën private, nderin dhe reputacionin e personave, të bëra të njohura rastësisht me rastin e dhënies së të dhënave të nevojshme për siguri kombëtare, nuk mund të bëhen publike. Zbulimi apo shfrytëzimi, jashtë kornizës së paraparë ligjore, i të dhënave të përcaktuara në paragrafin 1, nga punonjësit e shërbimeve të inteligjencës, konsiderohet vepër penale dhe dënohet me burgim prej 2 deri në 7 vjet”.²⁸

3.3.3 Zbulimi publik i llojeve të të dhënave që ruhen

Legjislacioni që mbulon mbrojtjen e të dhënave në disa vende kërkon nga agjencitë e shtetit, siç janë shërbimet e inteligjencës, për të publikuar detaje të llojeve të të dhënave personale të cilat ata i mbajnë, qëllimet për të cilat të dhënat janë mbledhur, qëllimet për të cilat ato mund të zbulohen, përshkrimet e databazave në të cilat mbahen, dhe kushtet dhe kontrollet që zbatohen për ato databaza. Publikimi i këtij informacioni ndihmon në fuqizimin e transparencës dhe llogaridhënies. Individët të cilët duan të ushtrojnë të drejtat e tyre të qasjes dhe korrigjimit të të dhënave të tyre mund të mësojnë nga ky informacion se cila agjenci e shtetit mban të dhënat e tyre personale, si dhe shtrirja dhe arsyet e mbajtjes së tillë.

Në parim, vendosja e detyrimit ndaj shërbimeve të inteligjencës për të zbuluar mbajtjen e të dhënave personale është i dëshirueshëm për shkak se mundëson fuqizimin e legjitimitetit të agjencisë dhe zbut spekulimet e pasakta mbi punën e tyre. Ky zbulim është i dobishëm edhe kur ka arsye të fortë mbi baza të sigurisë kombëtare për të parandaluar individin që të mos kuptojë nëse të dhënat personale të tij apo të saj mbahen nga shërbimi i inteligjencës – për shembull, kur “as pohimi e as mohimi” nuk do të ishte përgjigje e arsyeshme ndaj kërkesës për qasje nga ana e subjektit.

Kutia 4: Detyrimi për të zbuluar informacionet lidhur me bazat e të dhënave sipas ligjit kanadez

Kjo dispozitë nga ligji kanadez ilustron detyrimin e përgjithshëm për të publikuar informacionet lidhur me bazat e të dhënave personale:

“Titullari i institucionit qeveritar duhet të realizojë përfshirjen në bazat e të dhënave personale të gjitha të dhënat personale nën kontrollin e institucionit qeveritar që (a) është shfrytëzuar, po shfrytëzohet apo është i mundshëm shfrytëzimi për ndonjë qëllim administrativ; ose (b) është i organizuar ose ka për qëllim që të ruhet sipas emrit të individit apo sipas ndonjë numri apo simboli tjetër identifikuar që i caktohet individit”.²⁹

3.3.4 Qasje e subjektit të të dhënave në të dhënat e tij personale

Shumë vende kanë nxjerrë ligje për mbrojtjen e të dhënave dhe të privatësisë, me të cilat u njihet e drejta subjekteve të të dhënave për të pasur qasje në të dhënat e tyre personale që mbahen nga agjencitë qeveritare (shih Kutinë 5). Përveç kësaj, disa ligje për mbrojtjen e të dhënave njohin edhe të drejtën e subjektit për të korigjuar informacionet, për të dhënë deklaratë e cila bashkëngjitet me të dhënat, saktësia e të cilave kundërshtohet, ose për të kërkuar asgjësimin e të dhënave. Për arsye të sigurisë kombëtare, ligjet e tilla pa dallim përfshijnë dispozita të veçanta lidhur me të dhënat që mbahen nga shërbimet e inteligjencës. Këto dispozita marrin një sërë formash.

Kutia 5: E drejta për qasje në të dhënat personale të mbajtura nga shërbimet e inteligjencës sipas ligjit holandez

Këto dispozita nga ligji holandez ilustrojnë të drejtën e cilësuar të subjektit për të pasur qasje në të dhënat personale të tij që mbahen nga shërbimet e inteligjencës:

“Neni 47

1. Ministri përkatës do të njoftojë cilindo person, në bazë të kërkesës së tij, sa më parë që të jetë e mundur dhe jo më vonë se tre muaj nëse të dhënat personale të këtij personi janë përpunuar nga apo në emër të shërbimit dhe nëse po, do ta njoftojë se cilat të dhëna janë procesuar”.

“Neni 48

1. Personi i cili në pajtim me nenin 47 ka kontrolluar të dhënat e përpunuara lidhur me të nga ana e shërbimit apo në emër të shërbimit, mund të paraqesë deklaratë me shkrim lidhur me këtë. Kjo deklaratë do t'i bashkëngjitet të dhënave përkatëse”.

“Neni 53

1. Kërkesa e përcaktuar në nenin 47 do të refuzohet në çdo rast nëse:

- a. në kuadër të çfarëdo hetimi, të dhënat lidhur me personin që ka paraqitur kërkesën janë përpunuar, përveç nëse:
 - i. të dhënat përkatëse janë përpunuar më shumë se pesë vjet më parë,
 - ii. që atëherë nuk është përpunuar ndonjë informacion i ri që ka të bëjë me personin që ka paraqitur kërkesën dhe që ndërlidhet me hetimin lidhur me të cilin informacionet përkatëse janë përpunuar në radhë të parë, dhe
 - iii. informacioni nuk është i rëndësishëm për ndonjë hetim aktual;
- b. nuk është përpunuar asnjë informacion lidhur me personin që ka paraqitur kërkesën”.

Në disa vende, shërbimet *çlirohen* nga ligjet për mbrojtjen e të dhënave, të cilat thjeshtë nuk zbatohen për informacionet të cilat ato mbajnë. Në raste të tilla, nuk ekziston e drejta e aksesit e subjektit. Kjo qasje ka përparësinë e thjeshtësisë, por mund të shihet edhe si kompetencë tepër e gjerë për shkak se përjashtimet e tilla i lirojnë shërbimet nga çfarëdo detyrimi për të shpjeguar se si shqetësimet mbi sigurinë kombëtare justifikojnë mbajtjen e të dhënave të caktuara. Kjo qasje po ashtu mund të parandalojë mbikëqyrjen dhe kontrollin e jashtëm – për shembull, duke kufizuar kompetencat e komisionerit për mbrojtjen e privatësisë.

Një variant i kësaj qasje është çlirimi i shërbimeve të inteligjencës nga legjislati i zbatueshëm vetëm në lidhje me lirinë e informimit. Në raste të tilla, ligjet për mbrojtjen e të dhënave (përfshirë të drejtën e qasjes së subjektit) vazhdojnë të zbatohen, së paku në parim, ndonëse në praktikë i nënshtrohen shqyrtimit rast pas rasti.

Ndryshe nga më sipër, vende të tjera në legjislacionin e tyre për mbrojtjen e të dhënave përfshijnë *përrjashtime* vetëm për shkak të sigurisë kombëtare. Këto janë më të ngushta dhe më specifike se *çlirimet*, për shkak se vënë barrën në shërbimet e inteligjencës apo të sigurisë për të justifikuar rasti pas rasti shkaqet për të cilat të drejtat e individëve sipas ligjeve për mbrojtjen e të dhënave nuk duhet të zbatohen.

Legjislacioni i tillë mund t'ia njohë individëve të drejtën jo taksative të qasjes së subjektit, e cila mund të ushtrohet thejsh duke parashtruar kërkesë në një organ mbikëqyrës të ekzekutivit, por gjithashtu edhe të nënshtruar kufizimeve të parapara për mbrojtjen e hetimeve në zhvillim e sipër dhe mbrojtjen e burimeve dhe metodave.³¹ (Të gjitha këto kufizimet duhet të jenë në pajtim me ligjin, në proporcion me kërcënimin dhe t'i nënshtrohen shqyrtimit të pavarur).³² Përveç të drejtave të njeriut të cilat mund të rrezikohen, qasja e tillë shërben edhe si garanci kundër keqmenaxhimit dhe korrupsionit.

Zakonisht, përrjashtimet e këtij lloji i mundësojnë shërbimit që të lëshojë një përgjigje me të cilën “as nuk pohohet e as nuk mohohet” asgjë me qëllim të frenimit të kërkesave spekulative dhe potencialisht kërcënuese që kanë për qëllim të përcaktojnë shkallën e informatave që zotëron shërbimi.

Në praktikë, zbatimi i përrjashtimeve mund të rezultojë në refuzimin e shumicës së kërkesave. Prandaj, rezultati përfundimtar i qasjes së përrjashtimeve mund të mos duket shumë ndryshe nga rezultati përfundimtar i qasjes së çlirimeve. Sidoqoftë, ka një dallim të rëndësishëm në mes tyre: qasja e përrjashtimit kërkon nga agjencia që të justifikojë moszbulimin kundër prezumimit ligjor në favor të zbulimit, ndërsa qasja e çlirimit nuk kërkon një gjë të tillë. Për më tepër, përrjashtimi shqyrtohet nga një organ i pavarur në mënyrë të tillë në të cilën çlirimi nuk shqyrtohet. Hulumtimet empirike të veprimit të Aktit të Kanadasë për Qasje në Informata të vitit 1982 dhe të Aktit të Kanadasë për Privatësi të vitit 1982 konfirmojnë dobitë që sjell shqyrtimi i jashtëm nga një trup i pavarur i procesve të trajtimit të informacioneve nga ana e agjencive të inteligjencës – së paku stimulon një lloj ndërjegjësimi të brendshëm mbi shqetësimet lidhur me informacionet dhe privatësinë.³³

Një variant tjetër konsiston në përcaktimin vetëm të disa bazave të të dhënave si të “çliruara”, duke bërë kështu që ato në parim t'i nënshtrohen mekanizmave të ndryshëm të mbikëqyrjes, ndërsa në praktikë i çliron shërbimet e inteligjencës nga detyrimi për të kthyer përgjigje të detajuara kërkesave të individëve. Kanadaja shfrytëzon këtë model si plotësim i qasjes përrjashtuese.

Si alternativë, ligji përkatës mund t'i japë ministrit kompetenca që të lëshojë një certifikatë të përgjithshme të çlirimit (siç parashihet në Aktin për Mbrojtjen e të Dhënave të Britanisë së Madhe³⁴), por e cila i nënshtrohen shqyrtimit. Një gjë e tillë i përcjell një masë të lartë të garancisë shërbimeve të inteligjencës se dosjet e tyre nuk do të zbulohen në atë mënyrë që, për shembull, do të binte në kontradiktë me premtimet e dhëna aleatëve dhe informatorëve. Në anën tjetër, certifikata të tilla janë zakonisht të përgjithshme, duke eliminuar shqyrtimin e kujdesshëm nga jashtë dhe dobitë që sjell ai shqyrtim, përfshirë besimin e publikut në sjelljen e drejtë të shërbimit. Shqetësimet e arsyeshme lidhur me sigurinë e informacionit është më mirë të trajtohen me përrjashtime specifike se sa me një çlirim të përgjithshëm. Për më tepër, përveç qasjes së subjektit dhe korigjimit të të dhënave, parimet e mbrojtjes së të dhënave që ndërliken me cilësinë dhe sigurinë e të dhënave janë po ashtu të rëndësishme edhe për shërbimet e inteligjencës, prandaj këto

paraqesin një arsye shtesë për të mos i çliuar shërbimet nga juridiksioni i ligjeve për mbrojtjen e të dhënave.

Kutia 6: Qasja në të dhënat personale që mbahen nga shërbimet e inteligjencës: praktikat e mira të identifikuar nga raportuesi special i Kombeve të Bashkuara

“Individët kanë mundësinë që të kërkojnë qasje në të dhënat e tyre personale që mbahen nga shërbimet e inteligjencës. Individët mund të ushtrojnë këtë të drejtë duke adresuar kërkesën në organe përkatëse apo përmes institucionit të pavarur mbikëqyrës apo institucionit të pavarur për mbrojtjen e të dhënave. Individët kanë të drejtë të korrigjojnë pasaktësitë në të dhënat e tyre personale. Çdo përjashtim nga këto rregulla të përgjithshme parashihet me ligj dhe është i kufizuar në mënyrë strikte, proporcional dhe i nevojshëm për përmbushjen e mandatit të shërbimit të inteligjencës. I mbetet shërbimit të inteligjencës për të justifikuar, përpara institucionit të pavarur mbikëqyrës, çfarëdo vendimi për të mos lëshuar të dhënat personale”.³⁵

3.3.5 Njoftimi se të dhënat personale janë mbledhur

Disa vende (siç janë Holanda³⁶ dhe Gjermania³⁷) kanë të përcaktuar detyrimin që subjektet e mbledhjes së të dhënave personale (posaçërisht në bazë të vëzhgimit) të njoftohen *ex post facto* dhe me disa kufizime të caktuara edhe mbi informacionet që janë mbledhur për ta (shih Kutinë 7). Në teori, kjo praktikë lejon mundësinë e kundërshtimit retrospektiv dhe vë një kontroll mbi vendimin e shërbimit të inteligjencës për të hapur dosje ndaj një subjekti. Sidoqoftë, në shumë raste, kufizimet e vendosura në të drejtën e njoftimit në mënyrë që të mbrohen operacionet në vazhdim e sipër dhe identitetet e burimeve mund ta bëjnë këtë të drejtë të duket si një iluzion. Për këtë arsye, kjo praktikë aktualisht është duke u shqyrtuar në Holandë.³⁸

Si alternativë, aty ku nuk njihet e drejta për t’u njoftuar apo për të korrigjuar, rreziku i shfrytëzimit të të dhënave personale nga shërbimet e inteligjencës ka gjasë që të përkeqësohet dhe si rezultat nevoja për kontrole tjera është më e madhe.

Kutia 7: Detyrimi për të njoftuar subjektet e të dhënave sipas ligji gjerman

Këto dispozita nga ligji gjerman ilustrojnë parimet e njoftimit:

“Subjekti i të dhënave duhet të njoftohet mbi masat kufizuese në pajtim me Seksionin 3 pas ndërprerjes së tyre. Njoftimi i tillë duhet të mbahet sa më gjatë që të jetë e mundur derisa nuk mund të përjashtohet mundësia se njoftimi i subjektit të të dhënave mund të rrezikojë qëllimin e kufizimit apo përderisa mund të parashihet çfarëdo disavantazhi i përgjithshëm për interesat e Federatës apo të Shtetit Federal. Kur njoftimi i tillë vazhdon të mbahet në pajtim me paragrafin 2 edhe dymbëdhjetë muaj pas përfundimit të masës, për shtyrjen e mëtejme të afatit nevojitet miratimi i Komisionit të G10. Komisioni G10 përcakton kohëzgjatjen e vazhdimit të afatit”.³⁹

“Kur bëhet fjalë për mbledhjen e të dhënave në pajtim me nënparagrafët 2 dhe 1, natyra dhe rëndësia e së cilës është e barasvlershme për kufizimin e privatësisë së letrave, postës dhe të telekomunikimeve, në veçanti ato që përbëjnë përgjimin dhe incizimin e bisedave private me anë të mjeteve të fshehta teknike,

1. subjekti i të dhënave duhet të njoftohet lidhur me masën pas përfundimit të saj, sapo të mund të përjashtohet se qëllimi i masës nuk rrezikohet, dhe
2. duhet të njoftohet Paneli i Kontrollit Parlamentar”.⁴⁰

3.3.6 Shqyrtimi, rishikimi dhe fshirja e të dhënave personale

Një tjetër mënyrë në të cilën parimet e mbrojtjes së të dhënave mund të zbatohen është përcaktimi i detyrimit ndaj shërbimeve të inteligjencës që të shqyrtojnë në mënyrë periodike nëse dosjet e tyre të të dhënave personale janë të sakta, të përditësuara dhe përkatëse për mandatin e tyre.⁴¹ Në disa vende, ky detyrim ndërlidhet me detyrat shtesë të korigjimit dhe asgjësimit të informacioneve që janë të pasakta⁴² apo që nuk janë më të rëndësishme.⁴³

Nëse jo për tjetër gjë, së paku që raportet e tyre të jenë të bazuara në informacione të sakta, shërbimet e inteligjencës duhet të përcaktojnë procedurat për shqyrtimin dhe rishikimin e të dhënave personale për të siguruar që ato të jenë të plota dhe të përditësuara (deri në atë shkallë që është e rëndësishme për aktivitetet e ligjshme të shërbimit). Informacionet e papërditësuara mund të jenë çorientuese, dhe si rezultat ato mund të jenë më të rrezikshme se mosnjohja fare e tyre. Për më tepër, nga pikëpamja e subjektit të të dhënave, informacioni personal që është i saktë dhe i përditësuar ka shumë më pak gjasë që të rezultojë në ndonjë padrejtësi, siç është refuzimi i çertifikatës së kontrollit të sigurisë apo ndonjë vendim i dëmshëm për emigrimin.

Kutia 8: Vlerësimet e rregullta të të dhënave që mbahen nga shërbimet e inteligjencës: praktikat e mira të identifikuar nga Raportuesi Special i Kombeve të Bashkuara

“Shërbimet e inteligjencës kryejnë vlerësime të rregullta të rëndësisë dhe saktësisë së të dhënave personale që kanë në mbajtje. Ato janë të detyruara ligjërisht që të fshijnë apo të përditësojnë çdo informacion që vlerësohet si i pasaktë apo që nuk është më rëndësishëm për mandatin e tyre, punën e institucioneve të mbikëqyrjes apo procedurat e mundshme ligjore”.⁴⁴

Për shkak të natyrës preventive dhe parashikuese të vlerësimit të rrezikut nga shërbimet e sigurisë dhe ato të inteligjencës, disa individë në mënyrë legjitime mund të bëhen subjekt i vëmendjes së shërbimeve përpara se të mbledhet informacion shtesë që tregon se ata nuk janë subjekti i duhur për mbledhjen e mëtejshme të të dhënave. Për shembull, një subjekt mund të jetë bashkëpunëtor i ndonjë subjekti legjitim, por që ai/ajo vetë nuk është konspirator; apo subjekti thjeshtë mund që të ketë emrin e ngjashëm me subjektin legjitim. Detyrimi i shërbimit të inteligjencës për të mbyllur dosjen e subjektit të tillë mund të parandalojë keqpërdorimet e mundshme.

Në mënyrë të ngjashme, informacionet dytësore mbi individë, të mbledhura gjatë ndonjë operacioni që ka përfunduar, duhet të fshihen. Ligji gjerman që rregullon aktivitetet e Zyrës Federale për Mbrojtjen e Kushtetutës përmban disa dispozita të rëndësishme lidhur me këtë. Për shembull, në të përcaktohet se mbledhja e informacioneve duhet të ndërpritet “sapo qëllimi të jetë arritur apo nëse ka të dhëna se qëllimi nuk është e mundur të arrihet fare duke zbatuar këto mjete”.⁴⁵ Ligji gjithashtu përcakton detyrimin e shqyrtimit (çdo pesë vjet) të të dhënave të mbledhura më parë, korigjimin e të dhënave të pasakta (ku të dhënat e pasakta apo të kontestuara citohen si të tilla në shkresat përkatëse⁴⁶), dhe fshirjen e të dhënave që nuk janë më të nevojshme (shih Kutinë 9). Përveç mbrojtjes së të dhënave të subjekteve, këto detyrime ndihmojnë edhe në mbikëqyrjen e shërbimit.

Kutia 9: Detyrimi për të shqyrtuar, korrigjuar dhe fshirë të dhënat personale sipas ligjit gjerman

Këto dispozita nga ligji gjerman ilustrojnë parimet e shqyrtimit, rishikimit dhe fshirjes:

“(1) Të dhënat e pasakta personale të ruajtura në dosje korrigjohen nga Zyra Federale për Mbrojtje të Kushtetutës.

(2) Të dhënat personale të ruajtura në dosje fshihen nga Zyra Federale për Mbrojtje të Kushtetutës, nëse ruajtja e tyre është e papranueshme apo nëse ato dosje më nuk janë të nevojshme për përmbushjen e detyrave të saj. Të dhënat nuk fshihen nëse ka arsye për të besuar se fshirja do të cenonte interesat legjitime të subjektit të të dhënave. Në këtë rast, të dhënat duhet të bllokohen dhe transferohen vetëm me pëlqimin e subjektit të të dhënave.

(3) Kur trajton raste të caktuara, Zyra Federale për Mbrojtjen e Kushtetutës kontrollon në periudha të caktuara, të paktën mbas pesë vjetësh, nëse të dhënat personale të ruajtura duhet të korrigjohen apo të fshihen”.⁴⁷

4. ROLI I ORGANEVE TË MBIKËQYRJES

Në këtë pjesë diskutohen mënyrat në të cilat organet e mbiqëqyrjes mund të monitorojnë shfrytëzimin e të dhënave personale nga shërbimet e inteligjencës për të siguruar që të dhënat të mos keqpërdoren. Ndonëse kjo pjesë përqendrohet kryesisht në mbiqëqyrjen e jashtme, nuk duhet të anashkalohej rëndësia e mekanizmave të brendshëm. Këto përfshijnë procedura specifike për përcaktimin se kur mund të hapen apo të mbyllen dosjet, cilët zyrtarë duhet të kenë qasje në to, kur duhet të shqyrtohen përmbajtjet e tyre dhe si duhet të mbahen të sigurta.

Në anën tjetër, mbiqëqyrja e jashtme efektive varet nga ekzistenca e organeve mbiqëqyrëse të pavarura me kompetenca adekuate ligjore dhe burime të nevojshme për të përmbushur mandatet e tyre (shih Tabelën 2). Raportuesi Special i Kombeve të Bashkuara ka theksuar nevojën për një institucion të pavarur që “ka qasje në të gjitha dosjet e mbajtura nga shërbimet e inteligjencës dhe që ka kompetencë për të urdhëruar zbulimin e informacioneve individëve përkatës, si dhe që ka kompetencë për të urdhëruar asgjësimin e dosjeve dhe informatave personale”.⁴⁸ Karta e të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian vë pajtueshmërinë me rregullat për mbrojtjen e të dhënave “nën kontroll të organit të pavarur”.⁴⁹ Në nivel kombëtar, ligji suedez garanton autonominë dhe burimet e nevojshme për Komisionin Suedez për Mbrojtje të Sigurisë dhe Integritetit,⁵⁰ ndërsa ligji hungarez përcakton detyrimin e veçantë ndaj shërbimeve të inteligjencës për të bashkëpunuar me organizmat e pavarur mbiqëqyrës lidhur me shfrytëzimin e të dhënave personale nga ana e shërbimeve.⁵¹

TABELA 2: KARAKTERISTIKAT E TRUPEVE TË PAVARUR MBIKËQYRËS TË JASHTËM				
Institucioni	Pavarësia	Kompetencat	Metodat	Rezultatet
Institucioni i Ombudspersonit	Autonom	Ankesat individuale	Hetimi	Rekomandime
Data protection commissioner	Autonom	Pajtueshmërinë me ligjet për mbrojtjen e të dhënave	Hetimi, marrja e mostrave	Raport, direktivë
Tribunal	Autonom	Ankesat individuale	Procesi akuzues	Vendim detyrues
Parliamentary committee	Partiak	Referime, raportime me vetë-iniciativë	Dëgjimet parlamentare	Raport

Në shtetet në tranzicion dhe ato të paskonflikt, shërbimet e sapo demokratizuara shpesh kanë në ruajtje arkiva të mëdha me dosje të sigurisë që përmbajnë informacione të mbledhura nga regjimi i mëparshëm. Administrimi i këtyre dosjeve mund të krijojë sfida të pazakonta, posaçërisht kur (për ndonjë arsye të logjikshme demokratike) sektori i sigurisë dhe sektori i inteligjencës së vendit zvogëlohet në mënyrë drastike. Në këto situata, organet e pavarura mbikëqyrës mund të luajnë rol të dobishëm në auditimin e praktikave të administrimit të dosjeve përmes metodave të ndryshme.

Në përgjithësi, funksionet e organeve të pavarura mbikëqyrëse lidhur me të dhënat personale rregullohen pjesërisht me standardet e përcaktuara në ligjin për të drejtat e njeriut. Për shembull, sa i përket zgjidhjeve a *posteriori*, neni 13 i KEDNJ përcakton që “Çdokush, të cilit i janë shkelur të drejtat dhe liritë...ka të drejtën e një zgjidhjeje efektive para një organi kombëtar”. Në vendimin e saj në rastin *Segerstedt-Uiberg kundër Suedisë* (2006), GJEDNJ ka gjetur se ndonëse testi i nenit 13 është kryesisht plotësues i testit të Nenit 8 “në pajtim me ligjin” dhe “nevojës në një shoqëri demokratike”, mungesa e dispozitave të ndërmjetësimit në legjislacionin kombëtar mund të rezultojë në shkelje të konventës. Në tjera raste, gjykata ka mbajtur qëndrim se edhe në kuadër të sigurisë kombëtare, procedura e ndërmjetësimit juridik që kërkohet sipas nenit 13 duhet të jetë efektive si në praktikë, ashtu edhe në ligj.⁵²

Në çështjen *Shoqata për Integrimin Evropiane dhe të Drejta të Njeriut kundër Bullgarisë*, një rast përgjimi i telekomunikimeve ku pretendohet se ishte shkelur Neni 8 dhe Neni 13, Gjykata iu referua në mënyrë aprovuese disa shembujve të zgjidhjeve apo ndërmjetësimeve juridike të pavarura që plotësojnë detyrimet e Konventës. Këto përfshinin: të drejtën e ankesës tek një organ ekspert mbikëqyrës (Komisioni G10) dhe në Gjykatën Kushtetuese në Gjermani, të drejtën e apelimit në Këshillin e Shtetit të Luksemburgut, të drejtën e rekursit tek një gjykatë special në Mbretërinë e Bashkuar, dhe të drejtën e ankesës tek një organ ekspert mbikëqyrës në Norvegji.⁵³ (Për diskutime më të detajuara të trajtimit të ankimit, shih Instrumentin 9 – Forcëse).

Përsa i përket shfrytëzimit të të dhënave personale nga shërbimet e inteligjencës, çështjet kryesore të mbikëqyrjes janë të ngjashme me ato të standardeve ligjore – pra, mbledhja e të dhënave, ruajtja e të dhënave, qasja e subjektit, njoftimi, shqyrtimi, korrigjimi dhe fshirja. Pasi që shtrirja e këtyre çështjeve është e gjerë, edhe jurisdiksioni i trupave mbikëqyrës duhet të jetë po aq i gjerë. Për shembull, kompetencat e Komisionit Gjerman G10 shtrihen në “tërë fushëveprimin e mbledhjes, përpunimit dhe shfrytëzimit të të dhënave personale të siguruara në pajtim me këtë Akt nga shërbimet e inteligjencës së Federatës, përfshirë vendimin për njoftimin e të subjektit të të dhënave”.⁵⁴

Mbikëqyrja e tillë është e nevojshme për të siguruar që shërbimet të jenë në pajtim me standardet e të dhënave personale të diskutuara më lartë. Duke pasur parasysh natyrën e fshehtë të punës së inteligjencës, mbikëqyrja e tillë ka shumë gjasë që të jetë efektive dhe të gëzojë respektin e publikut nëse është e vazhdueshme (apo së paku periodike), në vend të të qenit thjeshtë reaguese kur ka ankese nga publiku apo kur ka pretendime të keqpërdorimeve. Prandaj, një numër vendesh kanë paraparë dispozita për shqyrtimin e vazhdueshëm me kujdes të mandateve të organeve të pavarura që janë përgjegjës për mbikëqyrjen e shërbimeve të inteligjencës. Për shembull, në Norvegji, Komisioni Parlamentar për Mbikëqyrjen e Inteligjencës (organ i profilizuar mbikëqyrës) ka detyrim ligjor për të zbatuar çdo vit gjashtë inspektime në Shërbimin e Sigurisë Policore të Norvegjisë. Këto inspektime duhet të përfshijnë së paku dhjetë kontrolle arkivore të rastit dhe, së paku dy herë në vit, një shqyrtim të të gjitha rasteve në vazhdim të vëzhgimit.⁵⁵ Komisioni i Kontrollit të Shërbimeve të Inteligjencës Policore dhe Ushtarake të Danimarkës (Komisioni i Uambergut) – i emëruar sipas kryesuesit të tij të parë, A.M. Uamberg – luan rol të ngjashëm (shih Kutinë 10).

Kutia 10: Komisioni i Kontrollit të Shërbimeve të Inteligjencës Policore dhe Ushtarake të Danimarkës (Komisioni i Uambergut)

Detyra kryesore e Komisionit të Uambergut është mbikëqyrja e regjistrimit dhe shpërndarjes të të dhënave personale nga Shërbimit Danez për Siguri dhe Inteligjencë (PET). Kur personi apo organizata bëhet subjekt i hetimit të inteligjencës, PET mund të dëshirojë të regjistrojë dosjen e atij personi apo asaj organizate. Dosjet e tilla i nënshtrohen shqyrtimit nga Komisioni i Uambergut, i cili duhet të miratojë regjistrimin e dosjeve të reja të danezëve apo shtetasve të huaj që banojnë në Danimarkë.

Komisioni përbëhet nga kryesuesi dhe nga tre anëtarë tjerë. Të gjithë janë të emëruar si rezultat i besimit dhe respektit të përgjithshëm që gëzojnë. Secili duhet që të konsiderohet jopolitik.

Komisioni takohet gjashtë deri në dhjetë herë në vit në zyrat e PET për të shqyrtuar rastet dhe për të vendosur nëse janë plotësuar apo jo kushtet për regjistrim. Në të njëjtën kohë, komisioni përzgjedh në mënyrë të rastësishme mostra nga dosjet e vjetra për të përcaktuar nëse janë plotësuar afatet kohore për fshirjen e tyre. Komisioni gjithashtu diskuton rregullisht edhe me Ministrin e Drejtësisë mbi parimet e regjistrimit.⁵⁷

Në një numër vendesh, një individ i cili ankohet lidhur me mënyrën se si shërbimi i inteligjencës ka trajtuar të dhënat e tij apo saj personale mund të dëgjohet nga organi i pavarur i cili ka kompetencë për të inspektuar dosjet e shërbimit dhe për të vlerësuar vetë nëse të dhënat janë keqpërdorur (shih Forcëse – Instrumenti 9). Për shembull, sipas ligjit suedez, Komisioni për Mbrojtjen e Sigurisë dhe Integritetit ka kompetencë, në rastet kur jep përgjigje në ndonjë ankese, që të shqyrtojë ligjshmërinë e aktiviteteve të shërbimit të sigurisë që ndërlidhen me shfrytëzimin e të dhënave personale (shih Kutinë 11). Komisioni po ashtu ka kompetencë për të shqyrtuar nxjerrjen e të dhënave personale nga regjistrat e ndryshëm të policisë dhe të sigurisë në mënyrë që të sigurohet që nxjerrja është bërë në pajtim me të drejtën kushtetuese dhe ligjet e Suedisë, përfshirë standardet e të drejtave të njeriut dhe parimin e proporcionalitetit.⁵⁶

Kutia 11: Komisioni i Suedisë për Mbrojtjen e Sigurisë dhe Integritetit

Këto dispozita nga ligji suedez përshkruajnë përgjegjësitë e Komisionit për Mbrojtjen e Sigurisë dhe Integritetit (organ i profilizuar mbikëqyrës):

“1. Komisioni për Mbrojtjen e Sigurisë dhe Integritetit (Komisioni) mbikëqyr shfrytëzimin e vëzhgimit të fshehtë, identitetet e pavërteta dhe aktivitetet e ndërlidhura të agjencive për luftimin e krimit.

Komisioni po ashtu mbikëqyr përpunimin e të dhënave nga Shërbimi Suedez i Sigurisë sipas Aktit për Mbrojtjen e të Dhënave Policore, posaçërisht lidhur me pjesën 5 të atij Akti.

Mbikëqyrja në veçanti synon që të sigurojë që aktivitetet sipas paragrafit të parë dhe të dytë të zbatohen në pajtim me ligjet dhe rregulloret tjera.

2. Komisioni ushtron mbikëqyrjen nëpërmjet inspektimeve dhe hetimeve tjera.

Komisioni mund të jep deklarata mbi rrethanat e përcaktuara dhe të shprehë mendimin e tij mbi nevojën për ndryshime në aktivitetet e tij, dhe përpiket që të sigurojë që të gjitha mangësitë në ligj dhe në rregulloret tjera të adresohen.

3. Në bazë të kërkesës së individit, Komisioni është i detyruar që të kontrollojë nëse ai apo ajo ka qenë subjekt i vëzhgimit të fshehtë apo subjekt i përpunimit të të dhënave personale siç përcaktohet në nenin 1, dhe nëse shfrytëzimi i vëzhgimit të fshehtë dhe aktivitetet e ndërlidhura apo procesimi i të dhënave personale kanë qenë në pajtim me ligjet dhe rregulloret tjera. Komisioni duhet të njoftojë individin që kontrolli është kryer”.

5. REKOMANDIMET

Në këtë pjesë rekomandohen parimet që parlamentarët, në veçanti, duhet të ndjekin në përcaktimin e kornizës përkatëse ligjore për shfrytëzimin e të dhënave personale nga shërbimet e inteligjencës në atë mënyrë që është konsistente me detyrimet për të drejtat e njeriut.

- Mandati legjislativ i çdo shërbimi të inteligjencës duhet të përcaktojë qëllimet për të cilat të dhënat personale mund të mblidhen në mënyrë të ligjshme dhe arsyet për të cilat mund të hapen dosjet në mënyrë të ligjshme.
- Ligji me të cilin rregullohen shërbimet e inteligjencës duhet të parashikojë kontrollet efektive mbi mënyrën se si shfrytëzohen të dhënat personale dhe afatin kohor të mbajtjes së të dhënave. Këto kontrolle duhet të jenë në pajtim me parimet e pranuar ndërkombëtarisht të mbrojtjes së të dhënave. Një ligji i tillë gjithashtu duhet të përcaktojë kontrollet që duhet të zbatohen nga personeli i pavarur (kjo nënkupton mbikëqyrësit që nuk bëjnë pjesë në komunitetin e inteligjencës), në mënyrë që të sigurohet që kontrollet të jenë efektive.
- Ligji që rregullon shërbimet e inteligjencës nuk duhet të çlirojë shërbimet e inteligjencës nga ligjet për privatësi dhe mbrojtje të të dhënave. Në vend të kësaj, shërbimet duhet të lejohen, aty ku është e rëndësishme për mandatin e tyre, që të shfrytëzojnë rregulloret që përcaktojnë përjashtimet në zbulimin e të dhënave bazuar në një koncept të kufizuar të sigurisë kombëtare.
- Nëse përjashtime të tilla janë zbatuar drejtë apo jo duhet të vlerësohet nga një organ i pavarur mbikëqyrës me qasjen e duhur në të dhënat përkatëse në dosjet e shërbimit.

- Individët që ankohen për ruajtjen, shfrytëzimin ose zbulimin e të dhënave të tyre personale nga shërbimi i inteligjencës që ka shkelur të drejtën e tyre për privatësi duhet të kenë të drejtë në ndërmjetësim efektiv juridik para një organi të pavarur.
- Vendimi i shërbimeve të inteligjencës për të ruajtur të dhënat personale duhet të shqyrtohet nga një organ i pavarur mbikëqyrës, sikurse duhet që të shqyrtohen edhe kërkesat për qasje të subjektit dhe vendimet për mbajtjen, transferimin apo fshirjen e të dhënave personale
- Vendimet e shërbimeve informative për të ruajtur të dhëna personale duhet të rishikohen nga një organ i pavarur, ashtu si edhe kërkesat për akses dhe vendimet për të mbajtur, transferuar dhe fshirë të dhëna të subjekteve.

Fundnotat

1. Ky përkufizim parashihet në nenin 2(a) të Konventës së Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Individëve nga Përpunimi Automatik i të Dhënave Personale dhe në pjesën 1(b) të Udhëzimeve mbi Mbrojtjen e Privatësisë dhe Rrjedhave Ndërkufitare të të Dhënave Personale të Organizatës për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD). Një përkufizim i ngjashëm parashihet edhe në nenin 2(a) të Direktivës 95/46/EC të Bashkimit Evropian; sidoqoftë, ajo direktivë nuk zbatohet për aktivitetet e sigurisë së shtetit (shih nenin 3.2).
2. Neni 17 i Konventës Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike thotë se "1. Askush nuk duhet të jetë objekt i ndërhyrjeve arbitrare ose të paligjshme në jetën e tij private, në familje, në shtëpi ose letërkëmbim, e as nuk duhet t'i shkelet nderi dhe reputacioni i tij në mënyrë të paligjshme. 2. Secili ka të drejtë të këtë mbrojtje ligjore kundër ndërhyrjeve dhe shkeljeve të tilla". Neni 12 i Deklaratës Universale për të Drejtat e Njeriut thotë se "Asnjëri nuk duhet t'i nënshtrohet ndërhyrjes arbitrare në jetën, familjen, banesën ose korrespondencën vetjake, si dhe sulmeve kundër nderit dhe prestigjit personal. Gjithkush ka të drejtën të mbrohet nga ligji kundër ndërhyrjeve ose sulmeve të tilla".
3. *Leander kundër Suedisë*, Nr. 9248/81, Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut (GJEDNJ), 1987.
4. *Rotaru kundër Rumanisë*, Nr. 28341/95, GJEDNJ, 200, Paragrafi 46.
5. *Ueber dhe Sarabia kundër Gjermanisë*, Nr. 54934/00, GJEDNJ, 2006, Paragrafi 84
6. *R. V. kundër Holandës*, Nr. 14084/88, GJEDNJ, 1991.
7. *Ueber dhe Saravia kundër Gjermanisë*, Nr. 54934/00, GJEDNJ, 2006, Paragrafi 93.
8. Po aty, Paragrafi 94.
9. Shih, për shembull, analizën e detajuar të ligjit gjerman G10 në rastin *Ueber dhe Saravia kundër Gjermanisë*, vendimi mbi pranueshmërinë, Nr. 54934/00, GJEDNJ, 2006.
10. *Shimovolos kundër Rusisë*, Nr. 30194/09, GJEDNJ, 2011.
11. *Leander kundër Suedisë*, Nr. 9248/81, GJEDNJ, 1987.
12. *Rotaru kundër Rumanisë*, Nr. 28341/95, GJEDNJ, 2000.
13. Po aty, Paragrafi 57.
14. Po aty.
15. *Segerstedt-Uiberg dhe të tjerët kundër Suedisë*, Nr. 62332/00, GJEDNJ, 2006.
16. *Leander kundër Suedisë*, Nr. 9248/81, GJEDNJ, 1987, Paragrafët 52—57; shih gjithashtu *Rotaru kundër Rumanisë*, Nr. 28341/95, GJEDNJ, 2000, Paragrafi 59.
17. *Turek kundër Sllovakisë*, Nr. 57986/00, GJEDNJ, 2006.
18. *Haralambie kundër Rumanisë*, Nr. 21737/03, GJEDNJ, 2009.
19. Këshilli për të Drejtat e Njeriut i Kombeve të Bashkuara, Raporti i Raportuesit Special mbi promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore gjatë luftimit të terrorizmit: Përmbledhje e praktikave të mira të kornizave ligjore dhe institucionale dhe masave për të siguruar respektimin e të drejtave të njeriut nga agjencitë e inteligjencës gjatë luftimit të terrorizmit, përfshirë mbikëqyrjen e tyre, Dokumenti i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46 (17 Maj 2010), fq. 21 (Praktika 23).
20. Këshilli i Evropës, Konventa për Mbrojtjen e Individëve lidhur me Përpunimin Automatik të të Dhënave Personale, ETS nr. 108 (Strasburg, 28.1.1981). Konventa përcakton Udhëzimet me ndikim të gjerë të OECD mbi Mbrojtjen e Privatësisë dhe Rrjedhave Ndërkufitare të të Dhënave Personale (23 shtator 1980). (gjendet në: http://www.oecd.org/document/18/0,343,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00.html#part2). Udhëzimet e OECD kanë përcaktuar tetë parime bazë të mbrojtjes së të dhënave lidhur me kufizimet në mbledhjen, cilësinë e të dhënave, specifikimin e qëllimit, kufizimet në shfrytëzim, garancitë apo mbrojtjet e sigurisë, aksesin, pjesëmarrjen individuale dhe llogaridhënien.
21. Po aty, neni 4.
22. Po aty, neni 10.
23. Shprehja *masë e nevojshme* duhet të kuptohet në kontekst të doktrinës së proporcionalitetit të mishëruar në Kartën e të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian.
24. Këshilli i Evropës, Konventa për Mbrojtjen e Individëve lidhur me Procesimin Automatik të të Dhënave Personale, ETS Nr. 108 (Strasburg 28.1.1981), Neni 9.
25. Gjermani, Akti Federal për Mbrojtjen e Kushtetutës (20 Dhjetor 1990), Gazeta Ligjore Federale I, fq. 2954, 2970, ndryshuar së fundmi me nenin 1a të Aktit të 31 Korrikut 2009, Gazeta Ligjore Federale I, fq. 2499, 2502, Pjesa 9.
26. Holandë, Akti i Shërbimeve të Inteligjencës dhe Sigurisë, 2002, neni 13.
27. Argjentinë, Ligji për Inteligjencë Kombëtare 2001, Nr. 25520, neni 4.
28. Ligji për Sigurinë Kombëtare të Rumanisë, neni 21.

29. Kanada, Akti i Privatësisë, R.S.C., 1985, Kapitulli P-21, Pjesa 10. Një përmbledhje e databazave të të dhënave personale të mbajtura nga Shërbimet Kanadeze të Sigurisë dhe Inteligjencës, gjendet në: <http://www.infosource.gc.ca/inst/csi/fed07-eng.asp>.
30. Holandë, Akti i Shërbimeve të Inteligjencës dhe Sigurisë, 2002.
31. Për shembull, shih nenin 47 të Aktit të Shërbimeve të Inteligjencës dhe Sigurisë të Holandës, 2002; nenin 3 të Aktit për Mbikëqyrjen e Aktiviteteve të Caktuara të Luftimit të Krimin, Suedi; neni 18 (1) i Aktit Federal mbi Masat për Ruajtjen e Sigurisë së Brendshme, Zvicër.
32. Shih për shembull, nenet 53-56 të Aktit të Shërbimeve të Inteligjencës dhe Sigurisë, Holandë; nenin 40 (2) (3) të Aktit për Sistemin e Inteligjencës së Sigurisë, Kroaci.
33. Ian Leigh, "Qasja Ligjore në Dosjet e Sigurisë: Përvoja Kanadeze", *Inteligjenca dhe Siguria Kombëtare*, Vol. 12, Nr. 2 (1997), fq. 126. Për këtë studim, janë zhvilluar intervista me zyrtarët e Shërbimit të Inteligjencës së Sigurisë së Kanadasë, Komisionerët për Ruajtjen e Informacionit dhe Privatësisë dhe stafin e tyre, shfrytëzuesit e legjislacionit, gjyqtarë të gjykatës federale dhe ekspertë tjerë.
34. Mbretëria e Bashkuar, Akti për Mbrojtjen e të Dhënave 1998, Pjesa 28.
35. Këshilli për të Drejtat e Njeriut i Kombeve të Bashkuara, Raporti i Raportuesit Special mbi promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore gjatë luftimit të terrorizmit: Përmbledhje e praktikave të mira të kornizave ligjore dhe institucionale dhe masave për të siguruar respektimin e të drejtave të njeriut nga agjencitë e inteligjencës gjatë luftimit të terrorizmit, përfshirë mbikëqyrjen e tyre, Dokumenti i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46 (17 Maj 2010), fq. 23 (Praktika 26).
36. Sipas nenit 34 të Aktit të Shërbimeve të Inteligjencës dhe Sigurisë 2002, duke filluar nga pesë vjet pas ushtrimit të kompetencës së hetimit të veçantë nga shërbimi i inteligjencës (dhe për çdo vit pas kësaj), "Ministri përkatës do të shqyrtojë nëse raporti i tillë mund t'i dërgohet personit ndaj të cilit është zbatuar ndonjë nga këto kompetenca të veçanta. Po qe se kjo është e mundur, kjo duhet të zbatohet sa më parë që të jetë e mundur".
37. Gjermani, Akti Federal për Mbrojtjen e Kushtetutës, Pjesa 9.3.
38. Holandë, Komisioni Shqyrtues i Shërbimeve të Inteligjencës dhe të Sigurisë (CTIVD), Raporti Vjetor 2010-2011, Kapitulli 4.
39. Gjermani, Akti për Kufizimin e Privatësisë së Korrespondencës, Postës dhe Telekomunikimeve (Akti G10), (26 qershor 2001), Gazeta Ligjore Federale I, fq. 1254, rishikuar 2298, ndryshuar së fundmi me nenin 1 të Aktit të 31 Korrikut 2009, Gazeta Ligjore Federale I, fq. 2499, Pjesa 12.1.
40. Gjermani, Akti Federal për Mbrojtjen e Kushtetutës, Pjesa 9.3.
41. Për shembull, shih pjesën 14.2 të Aktit Federal të Gjermanisë për Mbrojtjen e Kushtetutës; Gjermani, Akti G10, Pjesët 4.1 dhe 5; Neni 15 (1) (5) i Aktit Federal mbi Masat për Ruajtjen e Sigurisë së Brendshme, Zvicër.
42. Holandë, neni 43 i Aktit të Shërbimeve të Inteligjencës dhe Sigurisë 2002; neni 41 (1) i Aktit për Sistemin e Inteligjencës së Sigurisë, Kroaci.
43. Gjermani, Akti Federal për Mbrojtjen e Kushtetutës, pjesa 12.2.
44. Këshilli për të Drejtat e Njeriut i Kombeve të Bashkuara, Raporti i Raportuesit Special mbi promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore gjatë luftimit të terrorizmit: Përmbledhje e praktikave të mira të kornizave ligjore dhe institucionale dhe masave për të siguruar respektimin e të drejtave të njeriut nga agjencitë e inteligjencës gjatë luftimit të terrorizmit, përfshirë mbikëqyrjen e tyre, Dokumenti i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46 (17 Maj 2010), fq. 22 (Praktika 24).
45. Gjermani, Akti Federal për Mbrojtjen e Kushtetutës, pjesa 9.1.
46. Po aty, pjesa 13.
47. Po aty, pjesa 12.
48. Këshilli për të Drejtat e Njeriut i Kombeve të Bashkuara, Raporti i Raportuesit Special mbi promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore gjatë luftimit të terrorizmit: Përmbledhje e praktikave të mira të kornizave ligjore dhe institucionale dhe masave për të siguruar respektimin e të drejtave të njeriut nga agjencitë e inteligjencës gjatë luftimit të terrorizmit, përfshirë mbikëqyrjen e tyre, Dokumenti i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46 (17 Maj 2010), fq. 22 (Praktika 25).
49. Bashkimi Evropian, Karta e të Drejtave Themelore të Bashkimit Evropian, neni 8.3.
50. Suedi, urdhëresa që përmban udhëzimet për Komisionin Suedez për Mbrojtjen e Sigurisë dhe Integritetit, pjesët 4-8 (mbi administrimin dhe vendimmarrjen) dhe 12-13 (mbi burimet dhe mbështetjen).
51. Hungari, Akti mbi Shërbimet e Sigurisë Kombëtare, Pjesa 52.
52. *Al-Nashif kundër Bullgarisë*, Nr. 50963/99, GJEND,

2002, Paragrafi 136.

53. *Shoqatat për Integrimin Evropian dhe të Drejta të Njeriut kundër Bullgarisë*, Nr. 62540/00, GJEDNJ, paragrafi 100.
54. Hans De With dhe Erhard Kathman, "Mbikëqyrja Parlamentare dhe Mbikëqyrja e Specializuar e Agjencive të Sigurisë dhe Inteligjencës në Gjermani", në *Mbikëqyrja Parlamentare e Agjencive të Sigurisë dhe Inteligjencës në Bashkimin Evropian*, Aidan Uills dhe Mathias Vermeulen (Bruksel: Parlamenti Evropian 2011), Aneksi A, fq. 220.
55. Norvegji, Instruksionet për Monitorimin e Shërbimeve të Inteligjencës, Vëzhgimit dhe Sigurisë, pjesa 11.1 (c) dhe 11.2 (d).
56. Iain Kamerun, "Mbikëqyrja Parlamentare dhe Mbikëqyrja e Specializuar e Aktiviteteve të Sigurisë dhe Inteligjencës në Suedi", në *Mbikëqyrja Parlamentare e Agjencive të Sigurisë dhe Inteligjencës në Bashkimin Evropian*, Aidan Uills dhe Mathias Vermeulen (Bruksel: Parlamenti Evropian, 2011), fq. 279-81.
57. Suedi, Akti për Mbikëqyrjen e Aktiviteteve të Caktuara në Luftimin e Krimit; shih po ashtu Urdhëresën që përmban udhëzimet për Komisionin Suedez për Mbrojtjen e Sigurisë dhe Integritetit (2007), pjesa 2, Suedi, (gjendet në http://www.sakint.se/dokument/english/ordinance_instruction_scsip.pdf).



INSTRUMENTI 7

Mbikëqyrja e Shkëmbimit të Informacionit

Kent Roach

7

Mbikëqyrja e Shkëmbimit të Informacionit

Kent Roach

1. HYRJE

Ky instrument trajton sfidat të cilat burojnë nga shkëmbimi i rritur i informacionit për mbikëqyrjen e shërbimeve të inteligjencës dhe degët e tjera të qeverisë të cilat mbledhin, analizojnë dhe shpërndajnë informata mbi sigurinë kombëtare.¹ Termi *shkëmbimi i informacionit* i referohet informacionit i cili shkëmbehet ndërmjet shërbimeve të inteligjencës dhe agjencive partnere, qofshin vendore apo të huaja. Edhe pse fokusi i këtij instrumenti është para se gjithash tek organet mbikëqyrës, ai po ashtu merr parasysh implikimet për të drejtat e njeriut dhe privatësisë në shkëmbimin e rritur të informacionit – për të cilat mund të jenë të interesuar edhe entitete tjera, si legjislativi dhe ekzekutivi, media dhe shoqëria civile.

Shërbimet e inteligjencës gjithmonë kanë qanë të ngarkuara me detyrën e shkëmbimit të informacionit që mbledhin. Megjithatë, që prej sulmeve terroriste të 11 shtatorit 2001, theks i veçantë i është kushtuar shkëmbimit të informacionit në mes të shërbimeve të inteligjencës dhe në mes të këtyre të fundit me entitete tjera në nivel ndërkombëtar. Për arsye të dukshme, rritja e sasisë së informacionit të shkëmbyer dhe gama e shërbimeve të përfshira ka shpënë në shtimin e problemeve që lidhen me shkëmbimin e informacionit. Informacioni i shkëmbyer mund të jetë i pasaktë, dhe kjo mund të rezultojë në shfrytëzimin e gabuar të resurseve të pakta nga ana e pranuesit të informacionit. Krahas kësaj, informacioni mund të shfrytëzohet në drejtim të gabuar nga shërbimi që e merr. Në disa raste ekstreme, kjo mund t'i bëjë shërbimet bashkëfajtoare në torturë dhe në shkelje tjera

të të drejtave të njeriut të kryera ose nga furnizuesi ose nga pranuesi i informacionit.

Praktikat e këqija në shkëmbimin e informacionit mund të dëmtojnë rëndë reputacionin e shtetit që jep informacionin, siç e tregon rasti i cili ndodhi së fundi kur u zbulua shkëmbimi i informacionit në mes të shërbimeve të inteligjencës të Libisë, Amerikës dhe Britanisë.² Me pasoja më të rënda është edhe efekti drastik i dëmshëm të cilin shkëmbimi jo i mirëfilltë i informacionit mund ta ketë në reputacionin e individëve. Pikërisht këto pasoja e bëjnë veçanërisht të rëndësishme mbikëqyrjen efektive të praktikave të shkëmbimit të informacionit, edhe pse informacioni i cila shkëmbehet është rreptësishtë konfidencial. Mbikëqyrja e praktikave të shkëmbimit të informacionit është veçanërisht e rëndësishme pasi këto aktivitete në rrethana normale kryhen në fshehtësi dhe jo lehtë shqyrtohen nga gjykatat apo media. Ata të cilët janë të prekur negativisht nga shkëmbimi i informacionit madje mund të mos jenë të vetëdijshëm se janë prekur dhe rrjedhimisht, mund të mos jenë në gjendje të parashtrojnë ankesë. Në përgjithësi, organeve mbikëqyrës duhet t'ju jepet qasja në informatat e shkëmbyera. Përndryshe, ata nuk do të mund të shqyrtojnë në mënyrë efektive praktikat e shkëmbimit të informacionit të shërbimeve të inteligjencës të cilat ato mbikëqyrin, Mirëpo, intensifikimi i shkëmbimi të informacionit kohëve të fundit, si dhe fshehtësia e informacionit që shkëmbehet, paraqet sfida për organet mbikëqyrës të cilët nuk mund të sfidohen lehtë.

Ky instrument fillon me një shtjellim të shkurtër të shkëmbimit të informacionit në botë pas 11 Shtatorit. Pjesa kryesore e tij ekzaminon sfidat në mbikëqyrjen e shkëmbimit vendor dhe të huaj të informacionit si për pranuesit, ashtu edhe për shpërndarjen e informacionit. Instrumenti përmbillet me rekomandime specifike për përmirësimin e mbikëqyrjes së shkëmbimit të informacionit. Rekomandimet adresojnë jo vetëm politikat, aspektet organizativet apo menaxheriale të mbikëqyrjes, por edhe kornizat ligjore brenda së cilave shkëmbimi i informacionit mund të qeveriset më lehtë.

2. SHKËMBIMI I INFORMACIONIT

2.1 NEVOJA PËR TË SHKËMBYER INFORMACIONIN

Është evidente se shërbimet, si vendore ashtu dhe të huaja kanë nevojë të shkëmbejnë informata nëse dëshirojnë të ballafaqohen në mënyrë efikase me kërcënimet komplekse që hasin ndaj sigurisë. Në mjedisin e tanishëm ndërkombëtar, nevojës për shkëmbim edhe më të madh të informacionit i është mëshuar shumë herë. P.sh. në rezolutën 1373 (28 shtator 2011), Këshilli i Sigurimit ë Kombeve të Bashkuara ka bërë apel veçanërisht për intensifikim të shkëmbimit të informacionit nga shtetet anëtare. Në Evropë, institucione si Europoli, Klubi i Bernës, Stafi Ushtarak i BE-së dhe Qendra e Situatës e Be-së poashtu kërkojnë shkëmbim të rritur të informacionit.³ Si rezultat i kësaj, shtetet me tradita të ndryshme, të cilat mbase mund të mos dëshirojnë të bashkëpunojnë me njëra-tjetrën në operacione të përbashkëta të sigurisë, tani janë të përgatitura të shkëmbejnë informata të cilat kanë të bëjnë jo vetëm me kundër-terrorizmin, por edhe me operacione ushtarake dhe paqeruajtëse, me inspektimet e armëve dhe përndjekjen e krimeve të luftës.

Shkalla e shkëmbimit të informacionit nga shërbimet e inteligjencës është vështirë të vlerësohet tani-për-tani mbasi informatat janë sekrete, dhe po kшту edhe rregullat sipas së cilave ato shkëmbehen. Të dhënat në dispozicion na ofrojnë një tablo të kësaj shkalle të

shkëmbimit. P.sh. shërbimet e inteligjencës së Kanadasë dhe Austrisë shkëmbejnë (secila) informata me rreth 250 agjenci të huaja. Agjencia Qendrore e Inteligjencës së Amerikës (CIA) është e lidhur me më shumë se 400 agjenci në mbarë botën.⁴ Ky shkëmbim bëhet formalisht dhe jo-formalisht.

Për shkak të natyrës së shumëfishtë të mjedisit të kërcënimeve aktuale, vendet të cilat respektojnë të drejtat e njeriut kohë-pas-kohe ndjejnë se janë nën presion të shkëmbimit të informacionit me vendet ku respektimi i të drejtave të njeriut është i vogël. Një shërbim mund të besojë se duhet të paralajmërojë një shtet për një terrorist të dyshuar, i cili ka hyrë apo planifikon të hyjë në atë vend, edhe pse vendi i cili do të pranojë këtë informatë mund të ketë histori të shkeljes së të drejtave të njeriut. Po ashtu, mund të ndodhë që dhënësi i informatës, pret një shkallë të caktuar reciprociteti nga pranuesit e informacionit, dhe kjo është gjë e kuptueshme.

Në dekadën pas 11 Shtatorit, shumë qeveri kanë punuar për eliminimin e barrierave ligjore dhe organizative për shkëmbim të informacionit në mes të agjencive vendore të ngarkuara me përgjegjësinë e sigurisë dhe inteligjencës. Kjo ka qenë e vërtetë sidomos në Amerikë, ku një komision qeveritar ka konstatuar se barrierat në mes të agjencive të inteligjencës dhe agjencive të sigurisë mund të kishin parandaluar identifikimin e disa rrëmbyesve të avionëve të 11 shtatorit.⁵ Si rezultat i kësaj, një zell i ri për shkëmbim të informacionit u shtri përtej kundër-terrorizimit, deri në një varg përgjegjësive për zbatimin e ligjit përfshirë sigurinë e kufijve, emigracionin, kontrabandën dhe spiunazhin.

2.2 PROBLEMET E SHKAKTUARA NGA SHKËMBIMI I INFORMACIONIT

Edhe pse ka një pranim të gjerë se shkëmbimi i informacionit është i domosdoshëm për rritjen e sigurisë, rritja e shkëmbimit të informacionit ka vënë në pah një mori problemesh potenciale të cilat kërkojnë menaxhim dhe mbikëqyrje vigjilente. P.sh, agjencitë për zbatimin e ligjit ka të ngjarë se që këtej e tutje do të ndër marrin masa duke u bazuar në informata të shkëmbyera të cilat nuk janë të besueshme, rrjedhimisht, tani do të kemi një rrezik më të madh se informatat e shkëmbyera nga agjencitë e inteligjencës do të bëhen publike në procesin gjyqësor që do pasojë. Edhe individët i ekspozohen rrezikut më të madh të shkeljes së drejtave të tyre, sidomos të të drejtës për privatësi. Individët rrallëherë do të kenë mundësi të vënë në diskutim saktësinë e informatës së shkëmbyer sepse shpeshherë nuk do të jenë në dijeni se informatat, të cilat kanë të bëjnë me ta, tashmë janë shkëmbyer dhe ata nuk do të kenë qasje në to.

Shërbimet e inteligjencës në shumë vende tradicionalisht kanë ngurrar të shkëmbejnë informata sekrete me policinë dhe agjenci tjera. Një Komisionin Hetimor në Kanada arriti në përfundimin se ngurrimi i tillë ka kontribuar në suksesin e bombardimit të Air India në vitin 1985 dhe poashtu disa mangësi të ndryshme të hetimit pas bombardimit.⁶ Shërbimet e Inteligjencës kanë tendencë të ruajnë informatat ngaqë druhen se shkëmbimi i tyre do të rezultojë që ato të bëhen publike, gjë e cila do të ekspozojë burimet dhe metodat e rëndësishme dhe do të kërcënojë aftësinë e agjencisë në mbledhjen e informacionit në të ardhmen. Për më tepër, nëse informatat janë marrë në mënyrë të atillë që i bën të papranueshme në gjykim, shkëmbimi i tyre me agjencitë për zbatimin e ligjit do të jetë edhe më problematik. Duke qenë mbase edhe më të gatshme se shërbimet e inteligjencës për të shkëmbyer informata, forcat policore poashtu janë të preokupuara se shkëmbimi i informacionit mund të çënojë aftësinë e tyre për të hetuar dhe përndjekur kërcënimet për sigurinë.

Ata që janë të ngarkuar me detyrën e mbikëqyrjes së shërbimeve të inteligjencës dhe të sigurisë ballafaqohen me sfida të mëdha. Ata duhet të ballafaqohen me sasinë e madhe të informacionit të shkëmbyer, vëllimi i të cilit është aq i madh sa që rregullisht ata detyrohen të mbështetët në ekzaminimin e vetëm të një pjese të informacionit. Shumë prej organeve mbikëqyrës poashtu hasin në vështirësi për qasje në informacion dhe në ndjekjen e gjurmëve të informacionit sekret të shkëmbyer. P.sh. një organ mbikëqyrës i cili në kompetencën e tij e ka policinë mund t'i mungojë autorizimi për të zbuluar se si policia ka ardhur deri te informata e mbledhur nga shërbimi i inteligjencës. Kjo është veçërisht e vërtetë kur dhënësi i informatës është një agjenci e huaj.

Në shumë vende janë krijuar rrjete të shërbimeve të inteligjencës dhe shërbimeve të sigurisë (ndonjëherë të quajtura “qendra shkrirje”) për agreguar informata mbi kërcënimet e sigurisë të dhëna nga burime të shumta vendore dhe të huaja. Disa prej këtyre rrjeteve madje i lejojnë agjencitë e huaja të shkëmbejnë informata me njëra-tjetrën. Nëse dëshirojnë që plotësisht t'i kuptojnë operacionet e agjencisë të cilën janë të ngarkuar ta shqyrtojnë, atëherë organet vendore mbikëqyrëse duhet të kenë qasje në informatat e mbledhura dhe të shpërndara nga këto rrjete, sidomos pasi agjencia i ofron dhe pranon informata nga institucione rajonale, kombëtare dhe ndërkombëtare.

Një përgjigje ndaj shkëmbimit të rritur të informacionit ndërmjet agjencive vendore dhe me ato të huaja, ka qene kryerja e hetimeve ad hoc me kompetenca të veçanta për të hetuar shkëmbimin e informacionit në mes të shumë agjencive. Dy kutitë në vijim do të shohin shembuj të hetimeve të tilla ad hoc në Kanada dhe në Mbretërinë e Bashkuara (Britaninë e Madhe).

Shërbimet e inteligjencës dhe shërbimet e sigurisë qartazi kanë një nevojë për të shkëmbyer informata me partnerë vendorë dhe të huaj. Një agjenci e cila thjesht vetëm mbledh informata pa i shkëmbyer ato, ajo dështon në detyrën e saj për të paralajmëruar të tjerët për kërcënimet e identifikuar ndaj sigurisë. Natyra trans-nacionale e shumë kërcënimeve të tanishme e bën të domosdoshme rritjen e shkëmbimit të informacionit si në vend ashtu edhe ndërkombëtarisht.

Shkëmbimi i rritur i informacionit ka edhe disavantazhet e veta. Shkëmbimi i rritur mund të shpjerë në shkelje të së drejtës së privatësisë dhe të drejtave tjera të njeriut, në mënyra të cilat ligjërisht nuk janë të autorizuar dhe as të justifikuar nga pikëpamje etike. Poashtu, rrezikon që informatat sekrete të marra nga burime të ndjeshme të bëhen publike.

Shkëmbimi i informacionit përmes rrjeteve vendore dhe ndërkombëtare (qendrave të shkrirjes) mund të shpërqëndrojë dhe shtrembërojë llogaridhënien. Organet mbikëqyrës legjislativ dhe eksperte, mandati i të cilave e kufizon juridiksionin e tyre në një agjenci të vetme, shpeshherë kanë mungesë në të dhënat nga rrjetet në të cilat shërbimet e inteligjencës dhe sigurisë marrin pjesë – mungesa e qasjes mund të pengojë seriozisht punën e tyre mbikëqyrëse.

Shkëmbimi i informacionit jashtë kufijve mund të shkaktojë po ashtu edhe konflikte të politikave, si rasti kur vendet me rezultate të mira të respektimit të të drejtave të njeriut e gjejnë vetën në presion për të shkëmbyer informata me vende të cilat nuk kanë eksperiencë të mirë për respektimin e të drejtave të njeriut. Shkëmbimi i informacionit në këtë mënyrë mund ta bëjnë një vend bashkë-autor të shkeljeve të të drejtave të njeriut të kryera nga partneri i tij informativ

Kutia 1: Hetimi Ad hoc kanadez mbi shkëmbimin e informacionit

Në bazë të raporteve të dy komisioneve hetimore kanadeze shumëvjeçare (komisioni për hetimin e veprimeve të zyrtarëve kanadezë në rastin e Mader Araer dhe hetimi i brendshëm në veprimet e zyrtarëve kandarë ndaj Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati dhe Muayyed Nureddin), praktikat e shkëmbimit të informacionit në mes të policës dhe shërbimit të inteligjencës së Kandasë i kanë kontribuar në mënyrë të tërthortë torturimit të qytetarëve kanadezë të paraburgosur në Siri dhe Egjipt të dyshuar për terrorizëm.⁷ Të dy komisionet ishin ad hoc të emëruara nga qeveria si përgjigje ndaj skandaleve publike mirëpo edhe për shkak se institucionet mbikëqyrëse ekzistuese, pavarësisht se mbanin në kontroll agjencitë e caktuara, kishin mungesë të kompetencës për të ekzaminuar se si qeveria në tërësi iu përgjigj çështjeve të gjera të sigurisë ndërkombëtare.

Të dy komisionet i kërkuan qeverive amerikane, siriane dhe egjiptiane të bashkëpunojnë me hetimin e tyre mirëpo të tre qeveritë nuk bashkëpunuan. Krahas kësaj, qeveria kanadeze vendosi kufizime për të dy komisionet ndaj bërjes publike të informacionit sekrete që u vu në posedimin e tyre. Mirëpo, pasi këto kufizime kërkonin shqyrtimin ligjor, komisionet ishin në gjendje të lirojnë informata në disa raste më shumë se sa dëshironte qeveria - ose përmes procesit gjyqësor të suksesshëm ose përmes mundësisë së shkuarjes në gjykatë.

Komisionet ekzaminuan në detaje informatat të cilat Kanadaja kishte shkëmbyer me zyrtarët e SHBA-së, Sirisë dhe Egjiptit. Këto informata përfshinin lidhjen e kanadezëve të ndryshëm me grupe terroriste. Konkretisht, përfshinte lista me pyetje të dërguara nga ana e zyrtarëve kanadezë zyrtarëve të Sirisë dhe Egjiptit, për t'ju parashtruar qytetarëve kanadezë të paraburgosur mbi dyshime për terrorizëm.

Komisionet kanadeze poashtu ekzaminuan informatat e pranuar nga këta zyrtarë të huaj, të cilat më vonë u shpërndanë brenda Kandasë dhe u paraqiten të paktën në një rast gjyqësor. Të dy komisionet gjeten mangësi në mënyrat se si këto informata ishin shkëmbyer – jo vetëm brenda vendit tek policia, sigurimi, dogana dhe punët e jashtme, por edhe tek agjencitë e huaja.

Këto dy hetime u fokusuan kryesisht në përshtatshmërinë e informacionit të shkëmbyer, dhe sidomos tek rreziqet që sillnin për ato të drejta të njeriut si e drejta për të mos t'ju nënshtruar torturës dhe të drejtës për privatësi. Sidoqoftë, do të ishte e pasaktë të mendojmë se komisionet në fjalë ishin kundër rritjes së shkëmbimit të informacionit. Ata thjesht dëshironin kontroll dhe shqyrtim më të madh. Komisioni Arar erdhi në përfundim se "shkëmbimi i informacionit është me rëndësi jetike, mirëpo duhet të bëhet në mënyrë të besueshme dhe të përgjegjshme. Nevoja për shkëmbim të informacionit nuk do të thotë se informatat duhet të shkëmbehen pa kontroll, në veçanti pa përdorimin e klauzolave kufizuese, dhe nuk do të thotë se shkëmbimi duhet të bëhet pa marrë parasysh rëndësinë, besueshmërinë dhe saktësinë e informacionit, apo duke injoruar ligjet për mbrojtjen të dhënave personale apo të drejtat e njeriut."⁸

Një hetim i tretë kanadez, i cili shtjelloi rastin e bombardimit të Air India në vitin 1985, ekzaminoi shkëmbimin e informacionit nga një perspektive paska tjetër. Duke marrë parasysh efikasitetin e shkëmbimit të informacionit (karshi përshtatshmërisë së shkëmbimit), komisioni në fjalë nxorri disa rekomandime me qëllim të korigjimit të ngurrimit të shërbimeve të inteligjencës për të shkëmbyer informata me policinë dhe agjencitë tjera për zbatimin e ligjit për shkak të frikës se informatat do të bëhen publike.

Të gjitha këto tre komisione kanë vënë në pah dilemën e shkëmbimit të informacionit: shkëmbimi shumë i vogël paraqet kërcënim për siguri, ndërsa shkëmbimi shumë i madh, kërcënon të drejtat e njeriut sidomos kur shkëmbimi bëhet në mënyrë të padisiplinuar.

Kutia 2: Një hetim ad hoc britanik për shkëmbimin e informacionit

Në vitin 2010, qeveria britaneze nisi një hetim zyrtarë (Hetimi i të Paraburgosurve) për shkallën e përfshirjes së Britanisë në keqtrajtimin e të paraburgosurve të mbajtur nga shtetet tjera.

Në fillim, një u përgatit një protokoll që përcaktonte se qeveria duhet të jepte për hetimin të gjitha informatat përkatëse, përveç nëse dhënia e informatave do të binte ndesh me detyrimet ekzistuese për konfidencialitet.⁹ Protokollin po ashtu merrte parasysh se sekretari i kabinetit do të ishte ai që në fund do të vendos se çfarë materiale mund të bëhen publike. Qëllimi i kësaj klauzole ishte të sigurohej se nuk do të dëmtoheshin interesat publike nëpërmjet lëshimit të informacionit që ka të bëjnë me sigurinë kombëtare, me mbrojtjen, marrëdhëniet ndërkombëtare dhe ekonominë. Ky procesi ndryshon dukshëm nga procesi i përdorur nga tri hetimet kanadeze të diskutuara në këtë instrument, pasi nuk përmban dispozita për shqyrtim gjyqësor të kundërshtimeve nga qeveria për dhënien e informacionit. Në dritën e këtyre kufizimeve dhe kufizimeve të tjera, disa organizata të të drejtave të njeriut kanë refuzuar të marrin pjesë në këtë hetim.

Në janar 2012, qeveria e Mbretërisë së Bashkuar ndërpreu hetimin për shkak të vonesave të vazhdueshme të shkaktuara nga nevoja për të pritur përmbylljen e hetimeve penale – për disa nga aktivitetet të cilat hetimi duhet të ekzaminonte – përpara së hetimi mbikëqyrës të fillonte nga puna. Ndërsa ky hetim ad hoc kishte mundësi të shndërrohej në një provë të jashtëzakonshme të mbikëqyrjes, mbështetja e qeverisë britanike në masa masa të tilla kalimtare dhe me liri të gjerë vendimarrje, vë në pah kufizimet e shkaktuara nga mungesa e strukturave permanente mbikëqyrese.

Thënë shkurt, shërbimet e inteligjencës dhe shërbimet e sigurisë nuk do ta bënin punën e tyre nëse refuzojnë të shkëmbejnë informata në mes tyre, mirëpo në anën tjetër, rritja e shkëmbimit të informacionit shoqërohet me rreziqe të shumta. Për individët këto rreziqe mund të përfshijnë shkeljen e të drejtave të tyre njerëzore, sidomos të së drejtës së privatësisë. Rreziqet për shërbimet e inteligjencës dhe shërbimet e sigurisë ngërthejnë shpërndarjen e informatave që nuk janë të besueshme ose të cilat janë marrë jo në mënyrë të duhur, gjë e cila mund të dëmtojë reputacionin e shërbimit dhe mund të rezultojë në alokimin e gabuar të resurseve të pakta. Rreziqet për organet mbikëqyrës përfshijnë kufizime të reja në aftësinë e tyre për të kuptuar se çfarë informate është duke u shkëmbyer dhe si kryhet ai shkëmbim.

3. MBIKËQYRJA E SHKËMBIMIT TË INFORMACIONIT ME AGJENCI TË HUAJA

Në përgjithësi, shkëmbimi i informacionit me agjenci të huaja paraqet sfidën më të madhe për organet mbikëqyrese dhe rrezikun më të madh për të drejtat e njeriut. Agjencitë e huaja mund të përfshijnë shërbime të inteligjencës, shërbime policore dhe degë tjera të qeverive të huaja me qasje në kanale diplomatike të komunikimit. Ato poashtu mund të përfshijnë rrjete ndërkombëtare në të cilën një apo më shumë prej këtyre agjencive merr pjesë. Një komentues kishte vërejtur se në dallim nga shkëmbimi vendor i informacionit, i cili mund t'i nënshtrohet kontrollit të centralizuar, “në botën ndërkombëtare kaotike...jo të gjitha vendet respektojnë normat e privatësisë apo liritë tjera elementare. Pra, e drejta e privatësisë është në mëshirën e secilës agjenci të inteligjencës në rrjet”.¹⁰

Rrezeqe të tjera përfshijnë të drejtën që mos t'i nënshtrohet torturës apo formave tjera të trajtimit mizor, të jashtëzakonshëm apo degradues. Siç është konstatuar nga Komisioni Arar në Kanada, “shkëmbimi i informacionit nga hetimet në Kanada me shtete tjera mund të ketë “efekt tronditëse” që mund të shtrihen përtej kufirit të Kanadasë, me pasoja të cilat mund të mos jenë të kontrollueshme nga Kanada.¹¹ Në skenarin më të keq, informata e dërguar agjencisë së huaj mund të përdoret nga ajo agjenci për të ushtruar paraburgim të jashtëligjshëm, torturë dhe madje edhe vrasje. Dhe anasjelltas, agjencia e huaj mund ta ketë siguruar informacionin përmes torturës apo mund të jetë e njollosur në njërin apo tjetrën mënyrë.

Për arsye të kuptueshme lehtë, shërbimet e inteligjencës dhe shërbimet policore në përgjithësi nuk janë të mirë informuara për format dhe metodat e përdorura nga agjencitë e huaja për të siguruar informatat e dhëna. Kjo paraqet problem, pasi burimet dhe metodat e përdorura ndikojnë në besueshmërinë e informatës dhe në obligimin e pranuesit të informatës për të respektuar të drejtat e njeriut. Po kështu, dhënësit e informacionit nuk janë shpeshherë të mirë informuar se për çfarë qëllimi do t'i përdor agjencia e huaj informatat e dhëna. Ndonjëherë agjencitë që i japin informatat ia bashkëngjisin atyre informacionit klauzolën kufizuese me të cilën kufizojnë shfrytëzimin e informacionit të shkëmbyera, mirëpo ata nuk kanë mënyrë që të sigurohen se partnerët e huaj do t'i marrin parasysh ato kufizime. Shkëmbimi ndërkombëtar i informacionit ndonjëherë mbizotërohet nga sovraniteti shtetëror dhe nevoja për të mbrojtur sekretin e burimeve, metodave dhe shfrytëzimit të informacionit. Organet vendore mbikëqyrëse mund të kenë kompetenca mbi agjencinë dërguese apo atë pranuese, por jo mbi të dyjat nëse rastis që ndonjëra prej tyre të jetë e huaj. Prandaj, në praktikë mund të mbikëqyrë vetëm njërin anë të këtij transaksioni të shkëmbimit.

3.1 PRAKTIKAT E KËQIJA NË SHKËMBIMIN NDËRKOMBËTAR TË INFORMACIONIT

Shembulli më famëkeq i kohëve të fundit i praktikave të këqija në shkëmbimin ndërkombëtar të informacionit ka qenë rasti Maher Arar. Pas sulmeve të 11 Shtatorit, hetuesit në terren të Royal Canadian Mounted Police (RCMP) shkëmbyen përmbajtjen e një bazë të të dhënave hetimore me zyrtarët e qeverisë amerikane. Asnjë nga këto informata paraprakisht nuk ishin kontrolluar nëse ishin të besueshme apo përkatëse, dhe RCMP nuk vuri asnjë kufizim në shfrytëzimin e tyre. Më vonë, një Komision Hetimor kanadez konstatoi se kjo informatë kishte të ngjarë të kishte ndikuar në paraburgimin e Z. Arar nga SHBA-ja dhe dërgimin e tij në Siri, ku u torturua. Në mënyrë domethënëse, komisioni në fjalë nuk mundi të arrijë në gjetje përfundimtare sepse as qeveria e SHBA-së dhe as qeveria e Sirisë nuk bashkëpunuan me këtë hetim. I përballur me pohimin e sovranitetit shtetëror, organi mbikëqyrës ka pak mundësi për të ekzaminuar thellësitë e shkëmbimit sekret ndërkombëtar të informacionit.

Megjithatë, si komisioni Arar ashtu edhe hetimi pasues mbi paraburgimin e tre kanadezëve tjerë nga Siria dhe Egjipti kanë gjetur se pyetjet të cilat RCMP dhe Shërbimi Kanadez i Inteligjencës dhe Sigurisë i kishin dërguar autoriteteve të Sirisë dhe Egjiptit, kishin kontribuar në torturimin e të paraburgosurve nga ana hetuesit Sirianë dhe Egjiptianë. Gjetjet e tilla paraqesin tregime të rëndësishme për atë se çfarë duhet të evitohet. Ato paralajmërojnë se shërbimet e inteligjencës dhe ato policore duhet t'i verifikojnë informatat përpara se t'ua dërgojnë partnerëve të huaj madje edhe në raste emergjente. Këto shërbimet duhet poashtu edhe sipas nevojës të bashkëngjisin klauzola kufizuese informacionit dhe të vendosin kufizime në përdorimin e tyre. Për më tepër, ato duhet të

përmbahen nga dërgimin i kërkesave vijuese për shpjegime, si listat e pyetjeve, partnerëve të huaj të cilët njihen për përdorimin e torturës gjatë marrjes në pyetje apo për shkelje tjera të të drejtave të njeriut.

3.2 PRAKTIKAT E MIRA TË SHËRBIMEVE TË INTELIGJENCËS NË SHKËMBIMIN NDËRKOMBËTAR TË INFORMACIONIT

Cila është praktika e mirë e shkëmbimit ndërkombëtar të informacionit? Fillimisht, agjencitë shkëmbyese duhet të sigurohen se janë të mirë informuara për partnerët e tyre informativ. Raportuesi special i OKB-së për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore gjatë luftimit të terrorizmit, ka rekomanduar se “para se të lidhet ndonjë marrëveshje për shkëmbimin e informacionit të inteligjencës apo të shkëmbimit të informacionit të inteligjencës në baza ad hoc, shërbimet e inteligjencës duhet të bëjnë një vlerësimi të historikut për të drejtat e njeriut dhe mbrojtjes së të dhënave mbi agjencinë homologe, si dhe instrumentet ligjore dhe kontrollet institucionale të cilat qeverisin punën e homologut. Para dorëzimit të informacionit, shërbimet inteligjente [duhet] të sigurohen se çdo informatë e shkëmbyer është përkatëse për mandatin e pranuesit, dhe se do të përdoret sipas kushteve të rëna dakord dhe nuk do të përdoret për qëllime të cilat bien ndesh me të drejtat e njeriut”.¹² Edhe pse raporti special në fjalë këtë rekomandim e ka bërë në adresë të shërbimeve të inteligjencës, rekomandimi i tij është relevant edhe organet mbikëqyrës, detyra e të cilëve është të sigurohen se praktikat e mira janë respektuar dhe se për çdo dështim ofrohen masa ndërmjetëse.

Komisioni në rastin Arar konstatoi se RCMP nuk ka pasur informata adekuate për praktikat e forcave siriane dhe egjiptiane të sigurisë kur ka zgjedhur të shkëmbejë informacione me to. Në përgjithësi, në mes të agjencive të cilat shkëmbejnë informata ndërkombëtarisht, forcat policore kanë ekspertizën më të vogël në gjykimin e praktikave të partnerëve të huaj. Do të ishte gjë e mençur pra, për agjencitë vendore të cilat shkëmbejnë informata ndërkombëtarisht të krijojnë dhe të mirëmbajnë një bazë të përbashkët të të dhënave mbi partnerët potencialë të huaj. Në këtë mënyrë, agjencitë vendore mund të marrin vendime të mirë-i formuara në lidhje me shkëmbimin specifik të informacionit. Një qasje e tillë do të përmirësonte vendim-marrjen në lidhje jo vetëm me dërgimin e informacionit por edhe në vlerësimin e informacioneve të pranuar. Në rastet kanadeze të cituara më lartë, informatat të cilat u nxorën me marrje brutale në pyetje më vonë u shpërndan tek zyrtarët policorë, të inteligjencës dhe zyrtarët e politikave të jashtme. Siç edhe konkludoi Komisioni Arar “Nuk ka kuptim të kemi agjenci të ndryshme të cilat veprojnë sipas vlerësimeve të ndryshme të informatave të pranuar nga një qeveri e huaj.”¹³

Siç edhe u diskutua më sipër, është e detyrueshme për shërbimet e inteligjencës dhe të policisë që informatave që i dërgojnë tek agjencitë e huaja t'i bashkëngjisin klauzolat e dhura për kufizimin e shfrytëzimit të informacionit. Edhe pse nuk ka garanci se qeveritë e huaja do të respektojnë këto klauzola kufizuese, ka praktika të mira të cilat mund të rrisin gjasat e respektimit të tyre, dhe nëse nuk ka, atëherë praktikat e tilla mund të rrisin gjasat që shkeljet do të ndiqen. Komisioni Arar ka bërë disa rekomandime në këtë aspekt. E para, këto klauzola kufizuese duhet të shkruhen sa më qartë që të jetë e mundur. P.sh. nëse qeverisë pranuese i lejohet ta shpërndajë këtë informatë në “komunitetin e saj të inteligjencës”, atëherë me këtë pranuesit i jepet një mandat i gjerë pasi shumë agjenci mund të përlidhen në kahtë përkufizim të paqartë siç është komuniteti. E dyta, qeveritë pranuese duhet në përgjithësi të kufizohen nga shkëmbimi i informacionit në raste gjyqësore, qofshin raste që kanë të bëjë me hetime penale apo me imigrim ose

ekstradim. Për më tepër, duhet çdo herë të bashkëlidhet një paralajmërim për qeveritë pranuese që të kontaktojnë zyrtarë të caktuar në qeverinë dërguese nëse qeveria pranuese dëshiron të ndryshojë këto klauzola apo nëse dëshiron të raportojë ndonjë shkelje. Kjo do të zëvendësojë praktikën e keqe aktuale të referimit të çështjeve të tilla në mënyrë të mjegullt agjencisë apo qeverisë dërguese, dhe nxit llogaridhënie individuale. Sipas Komisionit Arar, “një klauzolë kufizuese mund të shërbejë për krijimin e kanaleve të mirëfillta të komunikimit, mbi përdorimin dhe shpërndarje e duhur të informacioni i cili është subjekt i paralajmërimit”.¹⁴ Së fundi, duhet të përfshihet gjithmonë një klauzolë kufizuese e cila i kërkon agjencisë pranuese të respektojë kontrollimin e informacionit personale sipas ligjit të vendit dërgues, si dhe kontrollet të cilat aplikohen në juridiksionin pranues.¹⁵

Nëse një agjenci e sigurisë mëson se një prej klauzolave të saj kufizuese është shkelur, atëherë ajo duhet të bëjë ankesë pranë agjencisë shkelëse. Në varësi të madhësisë së shkeljes, agjencia dërguese mund të marrë parasysh arsyeshmërinë e marrëveshjeve për shkëmbimin e informacionit. Njëkohësisht, organet mbikëqyrës duhet të informohen për çdo shkelje si dhe t’ju përcillet përgjigja e agjencisë dërguese. Organet mbikëqyrëse mund të luajnë një rol të rëndësishëm në sigurimin se agjencitë të cilat mbikëqyrin kërkojnë të respektohen klauzolat e tyre kufizuese dhe të ndërmarrin masa korrektuese sipas nevojës. Siç edhe sugjerohet nga gjetjet e Komisionit Arar, kujdes i veçantë duhet të kushtohet kur agjencive të huaja u dërgohen pyetjet, sepse jo vetëm se mund të nxisin përdorimin e taktikave të ashpra të marrjes në pyetje, por agjencitë e huaja mund t’i përdorin ato në mënyrë e cila më pak i nënshtrohet kontrollit nga klauzola. Komisioni Arar erdhi në përfundim se “Informata nuk duhet t’i jepet vendit të huaj nëse ekziston rreziku se do të shkaktojë apo do t’i kontribuojë ushtrimit të torturës”.¹⁶ Edhe raportuesi special i OKB-së ka bërë një rekomandim të ngjashëm, duke theksuar se organet mbikëqyrëse duhet të jenë veçanërisht të kujdesshëm për sjellje të cilat mund të shkelin të drejtat e njeriut. Krahas kësaj, ai ka rekomanduar se punonjësit e shërbimeve të inteligjencës të urdhëruar të marrin pjesë në sjellje të cilat shkelin normat e të drejtave të njeriut, duhet të autorizohen që të refuzojnë ato urdhra dhe të parashtrojnë ankesë pranë trupit mbikëqyrës.¹⁷

Shkëmbimi i informacionit me partnerë të huaj çdo herë duhet të dokumentohet mirë për shkak të rrezikut të mundshëm dhe poashtu për të lehtësuar rishikimin dhe mbikëqyrjen. Seksioni 17 i Ligjit kanadez mbi shërbimet e inteligjencës i jep autorizim ligjor ministrit të sigurisë publike (në konsultim me ministrin e punëve të jashtme) për të hyrë në marrëveshje bashkëpunimi me agjencitë dhe qeveritë e huaja. Në mungesë të kësaj marrëveshje, shërbimi kanadez i inteligjencës ligjërish nuk mund t’i jap informata entitetit të huaj (mirëpo mund të pranojë informata).¹⁸ Një direktivë plotësuese ministrore kërkon nga RCMP-ja të hyjnë në marrëveshje specifike me shkrim me partnerët informativë. Këto marrëveshje duhet të mbështeten nga këshillim ligjor - dhe në rastin e agjencive të huaja, - këshillim nga politika e jashtëme. Megjithëse, Komisioni Arar ka gjetur se RCMP-ja ka dështuar në zbatimin e kësaj direktive në shkëmbimin e përditshëm të informacionit. Komisioni ka arritur në përfundim se edhe pse marrëveshjet me shkrim nuk duhet të jenë shumë formale apo të gjata, ato mund ta rrisin ndjeshmërinë e agjencive për të respektuar klauzolat kufizuese dhe të drejtat e njeriut gjatë shkëmbimit të informacionit.¹⁹

Shënimet që lejojnë auditimin janë të rëndësishme së veçantë kur një agjenci e sigurisë hyn në marrëveshje bashkëpunimi me një partner të huaj, i cili është i dyshimtë për sa i përket respektimit të drejtave të njeriut. Kur informata i jepet një partneri të tillë, Komisioni Arar thotë se agjencia e cila jep informata duhet të krijojë një regjistër të cilin përshkruan

informacionin e shkëmbyer dhe bazën e vendimmarrjes për ta shkëmbyer.²⁰ Komisioni poashtu ka rekomanduar se një qasje e ngjashme mund të aplikohet kur bëhet pranimi i informacionit nga vendet të cilat kanë historik të dyshimtë të respektimit të drejtave të njeriut:

Përsa i përket llogaridhënies, është më rëndësi që procesi vendim-marrës të përshkruhet qartë me shkrim dhe të identifikohen vendim-marrësit. Krahas kësaj, vendimet për të pranuar informata nga shtete me historik të dyshimtë të respektimit të drejtave të njeriut duhet të shqyrtohen nga një organ i duhur shqyrtues.²¹

3.3 PRAKTIKAT E MIRA NGA ORGANET MBIKËQYRËSE NË SHKËMBIMIN NDËRKOMBËTAR TË INFORMACIONIT NDËRMJET AGJENCIVE

Është shumë e rëndësishme që organet mbikëqyrës të kenë qasje në informatat të cilat shkëmbehen nga agjencitë të cilat i mbikëqyrin – pavarësisht se a është ajo informatë sekrete apo jo. Ndërmjet praktikave të mira të rekomanduara nga raportuesi special i OKB-së thuhet “Institucionet e pavarura mbikëqyrëse janë në gjendje të ekzaminojnë marrëveshjet e shkëmbimit të inteligjencës dhe çdo informatë të dërguar nga shërbimet e inteligjencës tek entitetet e huaja”.²² Në fakt, ky raportues special i OKB-së thotë, “është praktikë e mirë për ligjin kombëtar që në mënyrë eksplicite të kërkojë nga shërbimet e inteligjencës të raportojnë shkëmbimin e informacionit pranë një institucioni të pavarur mbikëqyrës”.²³

Një barrierë e mundshme ndaj mbikëqyrjes efektive është rregulli i palës së tretë, klauzolë kufizuese kjo e cila i bashkëngjitet informatës së shkëmbyer me të cilën kufizohen dhënia e informatës entiteteve tjera (“palës së tretë”). Disa shtete, si Gjermania, nuk i japin organeve mbikëqyrës qasje në informatat e shkëmbyera ngaqë i konsiderojnë si palë e tretë.

Një përgjigje e fuqishme ndaj këtij interpretimi të rregullit të palës së tretë do të ishte që organet mbikëqyrës të insistojnë që për sa i përket shkëmbimit të informacionit, të konsiderohen si pjesë e agjencisë së sigurisë e cila e ka pranuar informacionin e huaj. Shërbimet e inteligjencës mund të rezistojnë një qëndrim të tillë, duke u frikësuar se kjo do të ndikojë në gatishmërinë e shërbimeve të huaja për të shkëmbyer informata me ta. Mirëpo, ato mund të inkurajohen që të edukojnë partnerët e huaj për përgjegjësitë të cilat kanë për bashkëpunim me organet mbikëqyrës, të cilët në shumë raste zbatojnë procedura të njëjta si ato të agjencisë pranuese për sa i përket fshehtësisë.

Organet mbikëqyrëse duhet të kenë parasysh se shërbimet e inteligjencës ndonjëherë përdorin shkëmbimin e informacionit si mjet për të evituar kufizimet vendore në aktivitetet e tyre. Në adresimin e këtij problemi, raportuesi special i OKB-së ka propozuar praktika të mira të bazuara në raportin e Parlamentit Evropian mbi sistemin ECHELON të inteligjencës së sinjaleve, konkretisht, “shërbimet e inteligjencës janë në mënyrë eksplicite të ndaluara të aplikojnë asistencën e shërbimeve të huaja të inteligjencës në mënyrë të tillë e cila anashkalon standardet ligjore vendore dhe kontrollet institucionale mbi aktivitetet e tyre”.²⁴

Së fundi, organet mbikëqyrës duhet të miratojnë apo/dhe inkurajojnë praktika të njëjta të mira të shkëmbimit të informacionit të rekomanduara ndaj shërbimeve të inteligjencës të cilat janë nën përgjegjësinë e tyre. P.sh. organet mbikëqyrës duhet të informohen për

historikun e partnerit të huaj për respektimin e të drejtave të njeriut. Po kështu, ato duhet të inkurajojnë agjencitë të cilat i mbikëqyrin të hyjnë në marrëveshje formale me shkrim me partnerët e huaj.

Kutia 3: Mbikëqyrja e shkëmbimit të huaj të informacionit nga Komiteti Shqyrtues Holandez mbi shërbimet e inteligjencës dhe të sigurisë

Në vitin 2002, qeveria holandeze ka krijuar një organ permanent me përgjegjësi mbikëqyrëse për një gamë të gjerë të çështjeve që lidhen me inteligjencën, përfshirë kompetencën për të shqyrtuar operacionet e disa shërbimeve të inteligjencës dhe qasjen në informatat sekrete të nevojshme për të bërë shqyrtime të tilla. Në vitin 2009, ky komision shqyrtues për shërbimet e inteligjencës dhe të sigurisë ka nxjerrë një raport të gjerë mbi bashkëpunimin holandez me shërbimet e huaja, i cili fokusohet në politikat dhe praktikën e një shërbimi të vetëm holandez të inteligjencës që viti 2002 deri në nga mesin e vitit 2005.

Raporti thoshte se shërbimi holandez dhe departamentet e tij të punëve të jashtme nuk kishin ushtruar kujdes të mjaftueshëm se a e përmbushin partnerët e huaj (përfshirë edhe ata me historik të keq në respektimin e të drejtave të njeriut) standardin e duhur për shkëmbim të informacionit. Ky raport poashtu nënvizon se shërbimet e inteligjencës holandeze ishin sjellë në mënyrë të kundërligjshme në dhënien e informacionit personale partnerëve të huaj. Raporti rekomandonte që këto shërbime të ndalojnë shkëmbimin e informacionit me ata partnerë të huaj për të cilët dyshojnë se informatat e pranuar i përdorin për qëllime joligjore.²⁵ Raporti poashtu rekomandoi krijimin e një procesi të strukturuar për të përcaktuar hyrjen ose jo në marrëveshje për shkëmbimin e informacionit me shërbimet e huaja. Marrëveshjet e tilla do të shqyrtoheshin periodikisht dhe do të kërkonin që të mbahen shënime të shkruara për të gjitha informatat personale të shkëmbyera.²⁶

3.4 PRAKTIKAT E MIRA NGA ORGANET MBIKËQYRËS NË SHKËMBIM NDËRKOMBËTAR TË INFORMACIONIT PËRMES RRJETEVE

Për arsye se shkëmbimi ndërkombëtar i informacionit mund të ndodhë në mënyrë multilaterale si dhe bilaterale, organet mbikëqyrëse duhet të pozicionojnë vetën në mënyrë të atillë që të minimizojnë sfidat dhe të maksimalizojnë mundësitë të cilat vijnë nga shkëmbimi i informacionit në gjitha rrjetet. P.sh. rrjetet e shkëmbimit të informacionit mund të bëjnë vlerësime të agjencive partnere mbi të drejtat e njeriut në mënyrë e cila mund të e preferueshme kundrejt kryerjes së të njëjtit vlerësimin në mënyrë individuale nga agjencitë anëtare. Rrjetet poashtu mund të ushtrojnë ndikim më të madh se sa agjencitë individuale kur kemi të bëjmë me respektimin e klauzolave kufizuese të së drejtave të njeriut dhe të privatësisë të cilat shoqërojnë shumë shkëmbime të informacionit.²⁷ Fundja, këto rrjete kanë potencial të shpërhapjes së praktikave të mira mbi besueshmërinë e informacionit dhe mbikëqyrjes, duke kërkuar nga agjencitë anëtare të përmbushin standardet e vëna nga ato anëtare me praktikën më të mira.

Disa rrjete evropiane të shkëmbimit të informacionit, si ato të menaxhuara nga Europol dhe nga Klubi i Bernës, kanë imponuar në të vërtetë standarde të larta të cilat kanë dëshmuar se janë të dobishme. Mirëpo, ata poashtu kanë rekomanduar disa shtete të bëjnë shkëmbim bilateral informatash më pak formal (madje edhe prej rasti-në-rast).²⁸ Për të baraspeshuar këtë tendencë, organet mbikëqyrëse duhet të aplikojnë qasje të dyfishtë, duke nënvizuar përfitimet nga shkëmbimi i informacionit në kuadër të rrjeteve multilaterale dhe në të njëjtën kohë duke i kushtuar vëmendje të veçantë shkëmbimit të

informacionit i cili zhvillohet sipas marrëveshjeve bilaterale më pak transparente. Edhe pse sigurimi i informatave për partnerët e huaj me të cilët shërbimi vendor i inteligjencës shkëmben informata mund të jetë i vështirë, organet mbikëqyrës nevojitet të sigurojnë këtë informacion dhe të monitorojnë praktikatat dhe marrëveshjet për shkëmbim të informacionit me agjenci të huaja.

Për shtet në zhvillim, burimet në dispozicion për anëtarët e rrjeteve të shkëmbimit ndërkombëtar të informacionit paraqesin stimul të fortë për t'u bashkuar në këto rrjete, edhe nëse ky bashkimj kërkon respektimin e caktuar të të drejtave të njeriut. Organet mbikëqyrës mund të luajnë një rol të rëndësishëm në promovimin e anëtarësisë duke u informuar për standardet të cilat duhet të përmbushen dhe t'i inkurajojnë shërbimet e inteligjencës dhe të sigurisë të cilat ato i mbikëqyrin t'i respektojnë ato standarde.

4. MBIKËQYRJA E SHKËMBIMIT TË INFORMACIONIT ME AGJENCITË VENDORE

Siç u diskutua më lartë, shumë qeveri kanë rritur shkëmbimin e informacionit pas sulmeve të 11 shtatorit me partnerë vendorë, përfshirë zyrtarët nga inteligjenca, policia, kufiri, dogana dhe transporti, duke besuar se një shkëmbim i tillë i rritur mund të ndihmojë në parandalimin e sulmeve të ardhshme. Në Mbretërinë e Bashkuar p.sh. seksioni 19 i ligjit mbi terrorizimin të vitit 2008 i ka dhënë kompetenca të mëdha shërbimeve të inteligjencës në Mbretërinë e Bashkuar sa i përket shkëmbimit të informacionit. Në veçanti ka autorizuar shërbimin të marrë informata nga çdo person. Përveç kësaj, ka autorizuar shërbimet e inteligjencës të bëjnë publike informata sipas nevojës në funksion të kryerjes së detyrave të tyre për parandalimin dhe detektimin e krimeve serioze, si dhe në raste gjyqësore kriminale. Në këtë mënyrë, presioni i kohëve të fundit për të rritur shkëmbimin e informacionit ka rezultuar në zbulime më të mëdha jo vetëm të kërcënimeve potenciale të sigurisë, por edhe të parandalimit të krimit dhe ka ndihmuar në hetime penale.

4.1 SFIDAT E SHKËMBIMIT VENDOR TË INFORMACIONIT

Nga perspektiva e mbikëqyrjes, shkëmbimi i informacionit me partnerë vendorë ngërthen shumë prej preokupimeve të cekura më lartë mbi shkëmbimin e informacionit. Ekzistojnë edhe disa shqetësime shtesë, mirëpo, këto kanë të bëjnë veçanërisht me shkëmbimin vendor të informacionit. Më e rëndësishmja prej tyre është rreziku i kufizimeve të juridiksionit i cili mund të parandalojë një shqyrtim efektiv dhe të bashkërenduar të shkëmbimit vendor të informacionit ngase organet mbikëqyrëse nuk janë të autorizuar ligjërisht të shqyrtojnë të gjitha agjencitë vendore të përfshirra. Kur kompetencat mbikëqyrëse kanë mungesa të tilla, llogaridhënia tkurret dhe shfaqen boshllëqe ku shkëmbimi i informacionit mund të bëhet pa shqyrtim adekuat.

Pasi shërbimet e inteligjencës kanë kompetenca të veçanta, qeveritë kombëtare rëndom i mbikëqyrin ato më tepër se sa policinë. Kur shfaqen boshllëqe në llogaridhënie, atëherë çenohet kjo mbikëqyrje. P.sh. kur qeveria vendosi të hetojnë veprimet e zyrtarëve kanadezë në torturimin e Maher Arar dhe kanadezëve tjerë në Siri dhe Egjipt, ka zbuluar se kompetencat mbikëqyrëse të komitetit të shqyrtimit të informacionit të inteligjencës së sigurisë nuk shtrihet tek zyrtarët policorë, doganorë, të punëve të jashtme dhe të emigracionit, të cilët ishin të përfshirë në shkëmbimin e informacionit me Sirinë dhe Egjiptin. Rrjedhimisht, është dashur të zhvillojë hetime ad hoc për të plotësuar këto

boshllëqe të llogaridhënies.

Sistemi federativ mund të shpjerë në boshllëqe të rrezikshme të llogaridhënies. Pas 11 Shtatorit në Amerikë p.sh. janë krijuar qendrat e shkrirjes për të promovuar shkëmbimin e informacionit ndërmjet agjencive federative, shtetërore dhe komunale. Mbështetësit e kësaj insistonin se nuk ka nevojë për mekanizma të rinj mbikëqyrës ngaqë çdo agjenci pjesëmarrëse mbetet subjekt i strukturës mbikëqyrëse ekzistuese. Ky argument dështoi të dallojë megjithatë çështjen praktike, se organet mbikëqyrëse të cilat i përkisnin një niveli të qeverisjes rrallëherë kishin kompetencën e nevojshme për të shqyrtuar veprimet e ndërmarra nga agjencitë në një nivel tjetër të qeverisjes.²⁹

4.2 PRAKTIKAT E KËQIJA NË SHKËMBIMIN VENDOR TË INFORMACIONIT

Që nga 11 shtatori, një praktikë jashtëzakonisht e keqe në shkëmbimin vendor të informacionit ishte identifikimi i gabuar i protestuesve paqësor si terrorist të dyshimtë. Në SHBA, disa qendra të shkrirjes ishin fajtoare për këtë praktikë. Gabimi në identifikim kishte ndodhur pasi që baza të ndryshme të të dhënave të ofruara nga agjenci federative, shtetërore dhe lokale ishin shkrirë me informata strategjike që kishin të bëjnë me kërcënime terroriste dhe me cënueshmëri, agjencitë pjesëmarrëse ose u shtiren injorante ose e fajësuan dikë tjetër për dhënie të informacionit jo të besueshme. Disa qendra të shkrirjes refuzuan t'i ofrojnë organeve mbikëqyrëse të dhëna se si i kishin mbledhur informatat.³⁰ Në tërësi, këta faktorë e vështirësojnë mbajtjen e këtyre qendrave dhe agjencive tjera kontribuese përgjegjëse për aktivitetet e tyre.

Për më tepër, rrjetet e informacionit dhe të agjencive të cilat iu përkasin atyre duhet të zvogëlojnë shkëmbimin e informacionit potencialisht jo të besueshëm. Në Kanada, informata të pabesueshme të marra nga një agjenci e huaj nga ana e Departamentit të Punëve të Jashtme, më vonë iu shpërnda agjencive vendore të inteligjencës dhe policisë pa ndonjë preokupim se sa është ajo informatë ishte e besueshme apo jo. Madje u përdor si bazë për të marrë një urdhër për bastisje. Në këtë mënyrë, praktikat e këqija në shkëmbimin vendor të informacionit mund të rrisin rreziqet që burojnë nga shkëmbimi i informacionit me agjenci të huaja.

4.3 PRAKTIKAT E MIRA NË SHKËMBIMIN VENDOR TË INFORMACIONIT

Praktikat e mira në shkëmbimin vendor të informacionit fillojnë me mbajtjen e shënimeve permanentete të cilat gjurmojnë informacionin e mbajtur dhe të shkëmbyer nga qendrat e shkrirjes apo entiteteve tjera në lehtësimin e shkëmbimit të informacionit. Pa mbajtjen e këtyre shënimeve dhe gjurmëve të auditimit të cilat këto shënime mundësojnë, mbikëqyrja e shkëmbimit vendor të informacionit do të ishte i vështirë, nëse jo edhe e pamundur. Klauzolat kufizuese janë po aq praktika të mira në shkëmbimin vendor të informacionit sa edhe në shkëmbimin ndërkombëtar, sidomos kur informata e shkëmbyer përdoret për zbatimin e ligjit. Agjencia shkëmbyese duhet të marrë parasysh me kujdes nëse informata e shkëmbyer është e besueshme apo jo në atë masë sa të përdoret për qëllime të zbatimit të ligjit dhe poashtu të kujdeset nëse agjencia ka të drejtë ligjore për ta shpërndarë atë informatë për atë qëllim. Raportuesi special i OKB-së ka vënë në pah nevojën e shteteve që të nxjerrin bazën ligjore për shkëmbimin vendor të informacionit. Seksioni 19 i Ligjit të MB mbi terrorizmit të vitit 2008 jep një shembull të tillë.

Krijimi i bazës ligjore mund t'ju ofrojë ligjvënësve mundësinë që të reflektojnë se a janë

mekanizmat mbikëqyrës ekzistues adekuat apo jo dhe mbase edhe të bëjnë ndryshime në strukturën mbikëqyrëse. P.sh. kur shqyrtoi bazën ligjore të mbikëqyrjes kanadeze, Komisioni Arar rekomandoi që legjislacioni kanadez duhet të krijojë “pragjet ligjore” duke i lejuar kësisoji organet mbikëqyrës që të shkëmbejnë informata sekrete dhe të punojnë së bashku në shqyrtimin e aktiviteteve për sigurinë kombëtare. Rekomandimi i komisionit në fjalë ishte i bazuar në parimin se mbikëqyrja duhet të ecë përkrah me aktivitetet që mbikëqyren. Me fjala tjera, nëse rritet kompetencat ligjore për shkëmbim të informacionit, duhet njëkohësisht të rriten edhe kompetencat për kontrollim.

Komentuesit thonë se një formë e veçantë e “rrjetit të llogaridhënies” është e nevojshme nëse organet mbikëqyrëse dëshirojnë të mbajnë hapin me rrjetet në rritje të shkëmbimit vendor të informacionit. Rekomandimet përfshijnë regjistrimin dhe ruajtjen e të gjitha informacionit të shkëmbyera (kështu që organi mbikëqyrës të përpilojë gjurmë audituese të pa modifikueshme) dhe krijimi i mekanizmave korrektuese në kuadër të qendrave të shkrirjes (në mënyrë që shpërndarja e informatave të pasakta dhe shkelja e të drejtave të njeriut të mund të korrektohet).³¹ Komentues të tjerë kanë vënë në pah nevojën për inspektorë të përgjithshëm në SHBA për të bërë hetime të përbashkëta për praktikat e shkëmbimit të informacionit të agjencive të cilat i mbikëqyrin.³² Komisioni Arar në Kanada ka rekomanduar në mënyrë të ngjashme, që kompetencat e organeve mbikëqyrës duhet të rriten dhe të përfshijnë një numër të agjencive të cilat pas ngjarjeve të 11 shtatorit morën përsipër përgjegjësi të reja të sigurisë.³³ Në Belgjikë, organet e pavarura të cilat mbikëqyrin shërbimet policore dhe të inteligjencës, tashmë lejohen të shkëmbejnë informata, dhe poashtu kanë zhvilluar disa hetime të përbashkëta.³⁴

Në mungesë të rregullimeve të gjera të mbikëqyrjes, qeveritë të cilat dëshirojnë të hetojnë veprimet e agjencive të shumfishta vendore të cilat janë të përfshira në shkëmbimin e informacionit duhet të bëjnë hetime ad hoc si Komisioni Arar, sepse asnjë organ ekzistues mbikëqyrës nuk posedon mandatin e nevojshëm për të rishikuar veprimet e agjencive të shumta. Emërimi i një organi ad hoc, megjithatë, duke qenë i lirë në gjykim dhe i jashtëzakonshëm, nuk është zëvendësim për një organ permanent mbikëqyrës me kompetenca të mjaftueshme për të bërë shqyrtime të plota. Për këtë arsye, Komisioni Arar ka rekomanduar që organeve permanente mbikëqyrës të ngarkuar me shqyrtimin e veprimeve të shërbimit të inteligjencës së Kanadasë dhe të policisë duhet t’u jepen kompetenca më të mëdha për të shqyrtuar një sërë agjencish me të cilat shkëmbehen informatat. Fatkeqësisht, ky rekomandim dhe rekomandimi që qeveria të krijojë rrugë ligjore për mbikëqyrje – të dy rekomandimet të bëra me 2006- akoma nuk janë zbatuar.³⁵

Në Amerikë është arritur një lloj progresi drejt investimit në struktura permanente llogaridhënese me kompetenca të shqyrtimit të shumë agjencive vendore të cilat janë pjesë e shkëmbimit të informacionit mbi sigurinë. Një shembull është hetimi i përgjimit pa urdhër të gjykatës i cili është bërë bashkërisht nga inspektorët e përgjithshëm të Departamentit të Drejtësisë, të Mbrojtjes, të CIA, Agjencisë së Sigurisë Kombëtare dhe Zyrës së Drejtorit të Inteligjencës Kombëtare.³⁶

Kutia 4: Shqyrtimi i shkëmbimit vendor të informacionit nëpërmjet hetimit të shërbimeve të inteligjencës të Australisë

Australia ka arritur progres qenësor në adaptimin e mbikëqyrjes së inteligjencës për të përmbushur qasjen eqeverisë-në- ndaj çështjeve të sigurisë dhe shkëmbimit të informacionit. Një hetim australian mbi shërbimin e inteligjencës rekomandoi në vitin 2006 se inspektori i përgjithshëm, një organ ekspert mbikëqyrës dhe komisioni përkatës parlamentar i përbashkët të kenë kompetenca që i lejojnë të mbikëqyrin veprimet e të gjitha shërbimeve vendore të inteligjencës.³⁷

Edhe pse ky rekomandim vuri në pah rritjen e shkëmbimit të informacionit në radhët e shërbimeve vendore të inteligjencës, më pak kujdes i kushtoi shkëmbimit të informacionit ndërmjet shërbimeve vendore të inteligjencës dhe shërbimeve të tjera vendore. Kjo mangësi u korrigjua në 2010, kur parlamenti australian nxori ligjin, i cili lejon inspektorin e përgjithshëm të ekzaminojë të gjitha çështjet që kanë të bëjnë me sigurinë dhe inteligjencën në kuadër të çdo departamenti apo agjencie federale.³⁸ Në njërin anë, megjithatë, ligji i ri ishte jo fort i dëshirueshëm. Edhe pse raportuesi special i OKB-së kishte theksuar rëndësinë e organeve mbikëqyrës që të mund të iniciojnë shqyrtimet e tyre, ligji australian kërkonte urdhrin e kryeministrit për të iniciuar kompetencat e shtuara të inspektorit të përgjithshëm.³⁹

Australia ndërkohë ka krijuar komisione të reja parlamentare për të shqyrtuar veprimet e agjencive për zbatimin e ligjit të përfshira në sigurinë kombëtare dhe në shkëmbimin e informacionit. Poashtu ka rritur madhësinë e komisionit të përbashkët parlamentar të ngarkuar me mbikëqyrjen e shërbimeve të inteligjencës.

5. REKOMANDIME

Rekomandimet në vijim synojnë lehtësimin e shkëmbimit vendor dhe ndërkombëtar të informacionit. Këto i adresohen jo vetëm organeve mbikëqyrës në legjislativ dhe ekzekutiv, por edhe për shërbimet e inteligjencës (që mbikëqyrin) dhe entiteteve tjera të ndryshme në tërësinë e reagimit shtetëror ndaj kërcënimeve të sigurisë.

Pasi që shkëmbimi i informacionit duhet të ndodhë, ai duhet të kryhet në mënyrën e autorizuar me ligj dhe duke i respektuar të drejtat e njeriut, përfshirë edhe të drejtën e privatësisë. Një mjet i rëndësishëm për të siguruar këtë është që organet mbikëqyrëse të pajiset me burime ligjore dhe burime të tjera të nevojshme për të ndjekur intensitetin e rritur të shkëmbimit ndërkombëtar të informacionit pas 11 shtatorit.

Zhvillimi i udhëzimeve të brendshme mbi shkëmbimin e informacionit

Shërbimet e inteligjencës duhet të hartojnë një varg parimesh të cilat do të qeverisin praktikën e shkëmbimit të informacionit. Këto parime duhet të bëhen në formë të shkruar, ose si ligj, ose si politika. Ato duhet të:

- urdhërojnë respektimin e të drejtave të njeriut (përfshirë shmangien e bashkautorësisë në torturë) dhe respektimin e ligjeve që trajtojnë privatësinë (përfshirë shkëmbimin e të dhënave personale). Parimet duhet të veçanti të ndalojnë shkëmbimin e informacionit aty ku ekziston rreziku i mundshëm se shkëmbimi i informacionit do të shkaktojë apo kontribuojë në ushtrimin e torturës.
- kërkojnë verifikimin e informacionit të shkëmbyer (qoftë ato që dërgohen ose ato

që pranohen) për të verifikuar rëndësinë, besueshmërinë, saktësinë dhe ndikimin në privatësi dhe në të drejta të tjera të njeriut.

- të njohin nevojën e bashkëngjitjes së klauzolave kufizuese informatave të cilat dërgohen dhe të respektohen këto klauzola kur dërgohen nga tjerët – qëllimi i tyre është të sigurohet se informata e shkëmbyer nuk përdoret për qëllime të këqija apo në mënyrë e cila bie ndesh me ligjet vendore apo ndërkombëtare.
- njohin detyrimin e vazhdueshëm për të përmirësuar informatat e gabuara dërguar agjencive tjera dhe të bëjnë vlerësime të pavarura të besueshmërisë së informacionit të pranuar nga tjerët. mbikëqyrje.
- përfshijë një zotim që shkëmbimi i informacionit do të jetë i atillë që do të lehtësojë llogaridhënien me shërbimin që shkëmben dhe organeve mbikëqyrëse. Pra, informata e shkëmbyer duhet të regjistrohet me shkrim dhe gjurmët për auditim duhet të përfshijnë përshkrimet se si është autorizuar ky shkëmbim dhe veprimet përcjellëse. Nëse shkëmbimi është bërë pa një autorizim të tillë - në nivel terreni, p.sh. apo në rrethana urgjente - atëherë kjo duhet të shpjegohet qartë me shkrim sa më shpejt që të jetë e mundur.

Shërbimet e inteligjencës duhet të inkorporojnë këto parime në programet e tyre trajnuese dhe t'i ndajnë ato me organet mbikëqyrëse. Ato duhet poashtu të vënë në dispozicion për publikun, përveç nëse nuk paraqet shqetësim për konfidencialitetin e sigurisë kombëtare. Nëse një shërbim i inteligjencës dështon në krijimin e këtyre parimeve, atëherë organi i tij mbikëqyrës duhet t'i krijojë ato dhe t'i aplikojë në punën mbikëqyrëse.

Krijimi i një qasje të mirë -informuar për shkëmbim të informacionit në kuadër të një shërbimi të inteligjencës

Shërbimet e inteligjencës duhet të mirëmbajnë një bazë e të dhënave mbi historikun e të drejtave të njeriut të vendeve me të cilat shkëmbejnë informata. Këto baza të të dhënave duhet të:

- përfshijnë një gamë të gjerë të informacionit të hapura, përfshirë edhe pretendimet për shkelje të të drejtave të njeriut të bëra nga organet ndërkombëtare apo rajonale për mbrojtje të të drejtave dhe grupe të besueshme të shoqërisë civile.
- të zhvillohen në konsultim me departamentet për punët e jashtme.
- shfrytëzohen për trajnimin e personelit të shërbimit të inteligjencës.
- bëhen publike në përputhje me preokupimet për konfidencialitet të sigurisë kombëtare.

Organet mbikëqyrëse duhet të kenë qasje në këto baza të të dhënave, duhet t'i shqyrtojnë dhe sipas nevojës edhe t'i plotësojnë dhe përditësojnë. Nëse shërbimet e inteligjencës dështojnë një krijimin e bazës së tillë të të dhënave, edhe organet mbikëqyrëse do të pësojnë të njëjtën gjë.

Krijimi i marrëveshjeve ndërkombëtare për shkëmbim informatash

Shërbimet e inteligjencës duhet të përpilojnë marrëveshje me shkrim për të rregulluar shkëmbimin e informacionit me partnerë të huaj. Këto marrëveshje duhet të specifikojnë

detyrimet e të dy palëve dërguese dhe pranuese mbi të drejtave të njeriut. Ato duhet të përfshijnë edhe klauzolat standarte të cilat lejojnë shkëmbimin e informatës së pranuar me organin kryesor mbikëqyrës të shërbimit, dhe kurdo që është e mundur, me organet e tjerë mbikëqyrës të cilat pajtohen për të zbatuar protokolle të njëjta të konfidencialitetit. Në krijimin e këtyre marrëveshjeve, shërbimi i inteligjencës duhet të marrë këshilla ligjore dhe nga departamenti për politika të jashtme.

Organet mbikëqyrës duhet të pranojnë kopjet e marrëveshjeve të tilla në kohën kur i lidhin apo i ndryshojnë. Organi mbikëqyrës duhet të detyrohet që të shqyrtojë secilën marrëveshje dhe aty ku është e mundur, të auditojë në mënyrë jo-selektive për të matur pajtueshmërinë me kushtet e marrëveshjes. Auditet e tilla mund të ndihmojnë të arrihet në përfundim nëse marrëveshja duhet në ndryshohet duke marrë parasysh praktikat e kaluara.

Raportimi dhe zgjidhja e shkeljeve të klauzolave kufizuese të informatës së shkëmbyer

Marrëveshjet për shkëmbim të informacionit mund të përfshijnë procedura specifike për raportimin e shkeljeve të klauzolave kufizuese të vendosura në informacionin e shkëmbyer nga ana e palës dërguese dhe zgjidhjen e mosmarrëveshjeve të cilat burojnë nga shkelja e klauzolave kufizuese. Nëse agjencia dërguese kupton se ka ndodhur një shkelje, ajo duhet të dërgojë një vërejtje zyrtare agjencisë pranuese. Agjencia dërguese duhet të shfrytëzojë rastin si mundësi për menduar për marrëveshjen në fuqi për shkëmbim të informacionit dhe mundësisht të bëjë ndryshime. Një procedurë e tillë mund të përdoret për të korrigjuar apo azhurnuar informatat dhe për të propozuar amendamente të klauzolave kufizuese në raste specifike apo me kalimin e kohës.

Në rast të shkeljes (madje edhe të shkeljes së dyshuar), shërbimet e inteligjencës duhet të njoftojnë organet e tyre mbikëqyrës. Një njoftim i tillë duhet të përfshijë edhe regjistrimin e veprimeve korrektuese të cilat agjencia i ka ndërmarrë apo ka propozuar t'i ndërmarrë. Organi mbikëqyrës duhet të shqyrtojë dhe komentojë të gjitha veprimet korrektuese dhe poashtu të adresojë pyetjen e përgjithshme se si shkelja do të ndikojë në shkëmbimin e informacionit në të ardhmen me partnerin shkelës.

Raportimi dhe zgjidhja e shkëmbimit të kundërligjshëm të informacionit

Shërbimet e inteligjencës duhet të njoftojnë organet e tyre mbikëqyrës sapo të kuptojnë (madje edhe kur të dyshojnë) se informata e marrë ose është përdorur ose do të përdoret në mënyrë joligjore, sidomos nëse kanë të bëjë me shkeljen e të drejtave të njeriut. Njoftimi i tillë duhet të përfshijë regjistrimin e veprimeve korrektuese të cilat agjencia i ka ndërmarrë apo ka propozuar t'i ndërmarrë. Organi mbikëqyrës duhet të shqyrtojë dhe komentojë të gjitha veprimet korrektuese dhe poashtu të adresojë pyetjen e përgjithshme se si kundërligjshmëria do të ndikojë në shkëmbimin e informacionit në të ardhmen me partnerin shkelës.

Hartimi i marrëveshjeve vendore për shkëmbim të informacionit

Shërbimet e inteligjencës duhet të hartojnë marrëveshje me shkrim për të qeverisur shkëmbimin e informacionit me partnerët vendorë. Marrëveshjet e tilla duhet:

- të kenë autorizime të qarta ligjore.

- të adresojnë klauzolat kufizuese dhe pajtueshmërinë me të drejtat e njeriut.
- të sigurojnë në mënyrë të qartë shënimet për auditim (përfshirë shënime permanente të të gjitha informatave të shkëmbyera dhe autorizimet me shkrim nga të dy agjencitë, asaj dërguese dhe asaj pranuese).
- të adresojë se si shkëmbimi vendor do të shqyrtohet nga organet mbikëqyrës përkatëse.

Në hartimin e këtyre marrëveshjeve, shërbimi i inteligjencës duhet të marrë këshilla ligjore sidomos në lidhje me privatësinë dhe me kufizimet tjera në shkëmbimin e informacionit. Këshilla ligjore duhet të adresojë gjithashtu pyetjen nëse kompetenca e organit mbikëqyrës të agjencisë mjafton për të shqyrtuar praktikatat e agjencisë në shkëmbimin e informatave.

Në adresimin e çështjeve të llogaridhënies, këto rregullime duhet të parashikojnë dhe zgjidhin problemet e krijuara nga fakti se agjencitë dërguese dhe pranuese mund të jenë të nënshtruara regjimeve të ndryshme mbikëqyrëse. Kudo që është e mundur, organeve mbikëqyrës duhet t'ju jepet akses në të gjitha informatat e nevojshme për shqyrtim efektiv të praktikave të shkëmbimit të informacionit. Kjo do të kërkojë kompetenca më të mëdha ligjore për organet mbikëqyrëse që të bëjnë shqyrtime të përbashkëta dhe t'i shkëmbejnë informatat ndërmjet tyre. Po ashtu mund të kërkojë që organet mbikëqyrës t'i përmbahen masave më të rrepta të sigurisë dhe konfidencialitetit, se sa ka qenë zakonisht në praktikatat e tyre.

Fundnotat

1. Termi *shërbim i inteligjencës* në këtë tekst nënkupton organizatat qeveritare, detyrat e të cilave janë mbledhja dhe analizimi i informatave që kanë të bëjnë me sigurinë kombëtare dhe përcjelljen e tyre pranë vendim-marrësve. Ky përkufizim është marrë nga Aidan Wills, *Guidebook: Understanding Intelligence Oversight, Toolkit—Legislating for the Security Sector* (Geneva: DCAF, 2010), fq. 10.
2. BBC Neës, "Libya: Gaddafi regime's US-UK spy links revealed," Shtator, 2011 (shih <http://www.bbc.co.uk/neës/world-africa-14774533>).
3. James Walsh, "Intelligence-Sharing in the European Union: Institucionet nuk mjaftojnë," *Journal of Common Market Studies*, vëllimi 44, botimi i 3 (Shtator 2006), fq. 625–643.
4. Elizabeth Sepper, "Democracy, Human Rights and Intelligence Sharing," *Texas International Law Journal* Vëllimi. 46 (2010), fq. 155.
5. Ernest R. May (ed.), *The 9/11 Commission Report* (New York: St. Martins Press, 2007), Seksioni 3.2.
6. Komisioni hetimor për hetimin e bombardimit të fluturimit 182 Air India, *Air India Flight 182:Një tragjedi kanadeze* (2010).
7. Komisioni hetimor për hetimin e veprimeve të zyrtarëve kanadez në rastin e Maher Arar, *Raporti mbi ngjarjet në lidhje me Maher Arar: Analizë dhe Rekomandime* (2006); dhe hetim i brendshëm për hetimin e veprimeve të zyrtarëve kanadez në rastin Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin, *Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin* (2008).
8. Komisioni hetimor për hetimin e veprimeve të zyrtarëve kanadez në rastin e Maher Arar, *Raporti mbi ngjarjet në lidhje me Maher Arar: Analizë dhe Rekomandime* (2006); fq. 331.
9. Hetimi i rastit të të paraburgosurve, "Protocol for the Detainee Inquiry" (2011) (shih <http://www.detaineeinquiry.org.uk/key-documents/protocol/>).
10. Francesca Bignami, "Toëard a Right to Privacy in Transnational Intelligence Networks," *Michigan Journal of International Law* Vëllimi 28, Nr. 3 (pranverë 2007), fq. 674.
11. Komisioni hetimor për hetimin e veprimeve të zyrtarëve kanadez në rastin e Maher Arar, *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (2006), fq. 431.
12. Këshilli i OKB-së për të drejtat e njeriut, raporti i raportuesit special të OKB-së për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe liritë fundamentale gjatë zbrapsjes së terrorizmit: *Përmbledhje e praktikave të mira mbi kornizat ligjore dhe institucionale dhe masat të cilat sigurojnë respektimin e të drejtave të njeriut nga agjencitë e inteligjencës kur zbrapsin terrorizimin, përfshirë në mbikëqyrjen e tyre*, Dokumenti i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46 (17 Maj 2010) fq. 46.
13. Komisioni hetimor për hetimin e veprimeve të zyrtarëve kanadez në rastin e Maher Arar, *Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations* (2006), shi 349.
14. Po aty, fq. 342.
15. Hans Born and Ian Leigh, *Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practices for Oversight of Intelligence Agencies* (Geneva: DCAF, Universiteti i Durhamit dhe parlamenti norvegjez, 2005), fq. 45.
16. Komisioni hetimor për hetimin e veprimeve të zyrtarëve kanadez në rastin e Maher Arar, *Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations* (2006), fq. 345.
17. Këshilli i OKB-së për të drejtat e njeriut, raporti i raportuesit special të OKB-së për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe liritë fundamentale gjatë zbrapsjes së terrorizmit: *Përmbledhje e praktikave të mira mbi kornizat ligjore dhe institucionale dhe masat të cilat sigurojnë respektimin e të drejtave të njeriut nga agjencitë e inteligjencës kur zbrapsin terrorizimin, përfshirë në mbikëqyrjen e tyre*, Dokumenti i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46 (17 Maj 2010).
18. Hetim i brendshëm i veprimeve të zyrtarëve kanadez në rastin e Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati dhe Muayyed Nureddin, *Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin* (2008), fq. 82.
19. Komisioni hetimor për hetimin e veprimeve të zyrtarëve kanadez në rastin e Maher Arar, *Report of the Events Relating to Maher Arar: Analysis and Recommendations* (2006), fq. 322.
20. Po aty, fq. 347.
21. Po aty, fq. 348.
22. Këshilli i OKB-së për të drejtat e njeriut, raporti i raportuesit special të OKB-së për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe liritë fundamentale gjatë zbrapsjes së terrorizmit: *Përmbledhje e praktikave të mira mbi kornizat ligjore dhe institucionale dhe masat të cilat sigurojnë respektimin e të drejtave të njeriut nga agjencitë e inteligjencës kur zbrapsin terrorizimin, përfshirë në mbikëqyrjen e tyre*, Dokumenti i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46 (17 Maj 2010). fq. 48.

23. Po aty, fq. 49.
24. Po aty, fq. 49–50.
25. Komisioni shqyrtues holandez për shërbimet e inteligjencës dhe shërbimet e sigurisë (CTIVD), *Review Report on the cooperation of the GISS wiith foreign intelligence and/or security services*, CTIVD No. 22A (12 Gusht 2009) (shih <http://www.ctivd.nl/?English>), Seksioni 14.2.
26. Po aty, seksioni 14.6 dhe 14.15.
27. Francesca Bignami, "Toward a Right to Privacy in Transnational Intelligence Networks," *Michigan Journal of International Law*, vëllimi 28, Nr. 3 (pranverë 2007), fq. 683–684.
28. Hetimi i brendshëm i veprimeve të zyrtarëve kanadez në rastin e Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati dhe Muayyed Nureddin, *Internal Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Abdullah Almalki, Ahmad Abou-Elmaati and Muayyed Nureddin* (2008), fq. 68.
29. Danielle Citron and Frank Pasquale, "Network Accountability for the Domestic Intelligence Apparatus," *Hastings Law Journal* vëllimi. 62 (2011), fq.1441.
30. Po aty.
31. Po aty.
32. Philip Heymann and Juliette Kayyem, *Preserving Liberty in the Face of Terror* (Boston: MIT Press, 2005); Kent Roach, "Review and Oversight of National Security Activities and Some Reflections on Canada's Arar Inquiry," *Cardozo Law Review* Vëll. 29, botimi 1 (Tetor 2007), fq. 53–84.
33. Komisioni hetimor për hetimin e veprimeve të zyrtarëve kanadez në rastin e Maher Arar *A New Review Mechanism for the RCMP's National Security Activities* (2006).
34. Po aty, fq 333–334.
35. Kent Roach, *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), fq. 416–420 dhe 455–459.
36. Zyrat e Inspektorëve Gjeneral të Departamentit të Mbrojtjes, Departamentit të Drejtësisë, Agjencisë Qendrore të Inteligjencës, Agjencisë Nacionale të Sigurisë dhe Zyrës së Drejtorit të Inteligjencës Kombëtare, Raporti i paklasifikuar i Programit të Presidentit për Monitorim (Offices of Inspectors General of the Department of Defense, Department of Justice, Central Intelligence Agency, National Security Agency, and Office of the Director of National Intelligence, *Unclassified Report on the President's Surveillance Program*)(10 korrik 2009).
37. Philip Flood, *Report of the Inquiry into Australian Intelligence Agencies* (Canberra: Qeveria e Australisë, 2004).
38. Australi, National Security Legislation Amendment Act No. 127 of 2010, ankuasi 9; shih poashtu Kent Roach, *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism* (New York: Cambridge University Press, 2011), fq. 354–356.
39. Këshilli i OKB-së për të drejtat e njeriut, raporti i raportuesit special të OKB-së për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe liritë themelore gjatë luftimit të terrorizmit: *Përmbledhje e praktikave të mira mbi kornizat ligjore dhe institucionale dhe masat të cilat sigurojnë respektimin e të drejtave të njeriut nga agjencitë e inteligjencës kur zbrapsin terrorizimin, përfshirë në mbikëqyrjen e tyre*, Dokumenti i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46 (17 Maj 2010).



INSTRUMENTI 8

Mbikëqyrja Financiare e Shërbimeve të Inteligjencës

Aidan Wills

8

Mbikëqyrja Financiare e Shërbimeve të Inteligjencës

Aidan Wills¹

1. HYRJE

Në vende demokratike, parlamentet ndajnë fonde nga thesari për agjenci publike, në mënyrë që agjencitë të mund të kryejnë funksionet e tyre dhe të përmbushin mandatet e tyre ligjore. Më tej, parlamentet në bashkëpunim me organet tjera mbikëqyrëse, monitorojnë shpenzimin e këtyre fondeve për të siguruar që përdorimi i tyre është ligjor dhe efikas. Gjitha agjencitë publike duhet t'i nënshtrohen këtij procesi, duke përfshirë edhe shërbimet e inteligjencës.

Ky instrument ofron një pasqyrë krahasuese të mënyrës se si vendet demokratike mbikëqyrin financat e shërbimeve inteligjente, që nga formulimi i buxheteve e deri tek shqyrtimi *ex post* i shpenzimeve. Synimi i tij është të vërë në pah praktikatat e mira. Instrumenti përmban gjashtë pjesë, si në vijim:

- *Rëndësia e mbikëqyrjes financiare të shërbimeve të inteligjencës* shpjegime pse mbikëqyrja e jashtme është e rëndësishme
- *Buxhetet e shërbimeve të inteligjencës* pasqyrë e qasjeve të ndryshme të buxhetimit të shërbimeve të inteligjencës
- *Kontrollet e brendshme financiare dhe mekanizmat e auditimit* pasqyrë e kontrolleve dhe mekanizmave që e bëjnë mbikëqyrjen e jashtme më efektive
- *Mbikëqyrja parlamentare*

diskutim i rolit të parlamentit në formulimin e buxheteve të shërbimeve të inteligjencës, mbikëqyrjen e implementimit të tyre, si dhe shqyrtimit të shpenzimeve të shërbimeve në kuptimin e ligjshmërisë dhe efektshmërisë

- *Institucionet e Larta të Auditimit*
diskutim i rolit të institucioneve të larta të auditimit (ILA) në auditimin e financave të shërbimeve të inteligjencës
- *Rekomandime*
një përmbledhje praktikash të mira në lidhje me mbikëqyrjen financiare të shërbimeve të inteligjencës

Për arsye të hapësirës, ky instrument nuk i trajton rolet që luajnë ekzekutivi, inspektorët e përgjithshëm, prokurorët dhe gjyqësori në mbikëqyrjen financiare të shërbimeve të inteligjencës.

Ky instrument e përkufizon termin «mbikëqyrje financiare» gjerësisht, duke përfshirë funksionet që mund të karakterizohen edhe si ushtrim «kontrolli» (shih Instrumentin 1 – Born dhe Geisler), dhe që ndërmerren para, gjatë apo pas mbikëqyrjes së aktiviteteve financiare.

2. RËNDËSIA E MBIKËQYRJES FINANCIARE TË SHËRBIMEVE TË INTELIGJENCËS

Ekzistojnë katër arsye kryesore përse mbikëqyrja e jashtme e financave të shërbimeve të inteligjencës është e rëndësishme:

- Parimet e qeverisjes demokratike kërkojnë që ndarja dhe shfrytëzimi i fondeve publike të vëzhgohen së afërmi.
- Të dhënat financiare mund të ofrojnë një pasqyrë të sjelljes dhe punës së shërbimeve inteligjente.
- Fshehtësia e shërbimeve inteligjente e kufizon mundësinë që publiku të vëzhgojë aktivitetet e këtyre shërbimeve.
- Natyra e punës në inteligjencë krijon një tërësi rreziqesh financiare, duke përfshirë edhe rrezikun e keqpërdorimit të fondeve publike.

2.1 QEVERISJA DEMOKRATIKE NË LIDHJE ME PËRDORIMIN E PARAVE PUBLIKE

Një parim gjerësisht i pranuar i qeverisjes demokratike është që ndarja e fondeve publike duhet të miratohet nga përfaqësuesit e zgjedhur të popullit – që është parlamenti – sepse paratë që ndahen i përkasin publikut. Parlamentet përdorin pushtetin e tyre buxhetor për të formësuar politikat dhe prioritetet e subjekteve qeveritare, për të reflektuar vullnetin e popullit. Me rëndësi po aq të madhe është edhe parimi që shpenzimet publike i duhen nënshtruar shqyrtimit *ex post* nga parlamenti, si dhe nga organet e pavarura që i raportojnë parlamentit (si ILA-t). Qëllimi i shqyrtimit *ex post* është që të sigurojë, mes tjerash, që:

- Fondet publike janë përdorur për qëllimet për të cilat janë ndarë fillimisht.
- Shpenzimet janë bërë në përputhje me ligjin në fuqi (duke përfshirë ligjet për menaxhimin e financave publike, ligjet për prokurimin publik, ligjet anti-korrupsion, si dhe ligjet që rregullojnë aktivitetet e organit në fjalë, p.sh. shërbimit inteligjent).

- Shpenzimet janë bërë në përputhje me politikat qeveritare.
- Shpenzimet kanë siguruar vlerën e parave duke arritur qëllimet e vendosura në mënyrë efektive.

Edhe pse këto parime vlejnë njëjtë për gjitha agjencitë qeveritare, përfshirë edhe shërbimet inteligjente, disa vende qëllimisht i përjashtojnë shërbimet e inteligjencës nga disa ligje që rregullojnë shpenzimet e fondeve publike. Një shembull janë edhe Shtetet e Bashkuara në lidhje me Agjencinë Qendrore të Inteligjencës (CIA).² Në raste të tilla, ekzaminimi i afërt ka rëndësi të veçantë.

2.2 REGJISTRAT FINANCIARË SI INDIKATORË TË SJELLJES DHE PERFORMANCËS

Financat e një agjencie publike zakonisht tregojnë shumë për aktivitetet dhe performancën e saj. Rrallë është e mundur që një agjenci të kryejë detyrën pa shpenzuar para. Kështu, regjistrat e saj financiarë shpesh kanë shenja të aktiviteteve të fshehta, duke përfshirë disa që mund të jenë të paligjshme. Në rastin e shërbimeve inteligjente, aktivitetet e paligjshme, si mbajtja e qendrave të fshehta të burgimit dhe financimi i fshehtë të partive politike vendore, mund të zbulohen brenda dosjeve financiare të shërbimit. Në të njëjtën mënyrë, një zë i tejet i lartë i buxhetit të një departamenti mund të tregojë një performancë të dobët të atij departamenti në këtë aspekt. Kështu, ekzaminimi i të dhënave financiare të një shërbimi i mundëson organeve mbikëqyrëse të identifikojnë aspektet e punës së shërbimit që mund të kërkojnë kontrollim të mëtejshëm.

2.3 FSHEHTËSIA DHE KUFIZIMI I EKZAMINIMIT NGA PUBLIKU

Për arsye se puna e inteligjencës ka nevojë për një nivel tejet të lartë të fshehtësisë, financat e shërbimeve të inteligjencës nuk ekspozohen në të njëjtën shkallë si ato të agjencive tjera qeveritare. Fshtësia në fushën e tenderave për mallra e shërbime³ kombinohet me përjashtimin e shërbimeve inteligjente nga shumica e ligjeve që rregullojnë qasjen publike ndaj informatave të shtetit, duke kufizuar kështu sasinë e informatave përkatëse që mediat dhe organizatat tjera të shoqërisë civile mund të marrin. Duke marrë parasysh këto kufizime të shqyrtimit publik, ka rëndësi të veçantë që organet e jashtme të mbikëqyrjes të kenë qasje në informata konfidenciale të ekzaminonjë nga afër financat e shërbimeve inteligjente.

2.4 MENAXHIMI I RREZIKUT FINANCIAR NË PUNËN E INTELIGJENCËS

Aspektet e veçanta të punës së inteligjencës krijojnë rrezik më të madh që fondet publike të përdoren në mënyrë joefektive apo të parregullt. Shumë nga këto aspekte e bëjnë mbikëqyrjen e inteligjencës detyrë shumë sfiduese.

2.4.1 Rezultatet e pasigurta

Shërbimet inteligjente mbledhin informata për të ndihmuar politikë-bërësit në mbrojtjen e sigurisë kombëtare. Për të kryer këtë funksion, shërbimet shpenzojnë para; por, asnjëherë nuk mund të jenë të sigurt që me paratë që shpenzojnë do të arrijnë tek informatat që kërkojnë. Për shembull, një shërbim mund të shpenzojë një sasi të madhe të parave për të rekrutuar një informator të huaj vetëm për të parë që informatori ka shumë pak informata me vlerë. Edhe pse këto rreziqe janë të pashmangshme në punën e

inteligjencës, kontrollet e brendshme dhe mbikëqyrja e jashtme mund t'i menaxhojë ato, duke minimizuar humbjen e fondeve publike.

2.4.2 Përfitimet e paprekshme

Edhe pse kostoja financiare e operacioneve është shpesh e dukshme, rezultatet që ato prodhojnë janë shpesh të padukshme. Siç ka vërejtur Auditori i Përgjithshëm i Kanadasë, “rezultatet – e sidomos efektet përfundimtare – të grumbullimit të inteligjencës, vlerësimit dhe raportimit janë tejet të vështira të maten.”⁴ Kjo sidomos ka kuptim kur objekti i një operacioni është mosndodhja e një ngjarjeje, si sulmi terrorist. Vetëm një organ mbikëqyrës me njohuri e përvojë të mjaftueshme mund të vlerësojë siç duhet përfitimet e paprekshme të një operacioni të inteligjencës si dhe të përcaktojë nëse ai paraqet vlerën e duhur për paratë e dhëna.

2.4.3 Fshehtësia dhe keqpërdorimi i fondeve publike

Shërbimet inteligjente sigurisht janë të preokupuara që informatat e ndjeshme, si detajet operative dhe identiteti i burimeve të mbeten konfidenciale. Rrjedhimisht, ato i klasifikojnë këto informata, duke kufizuar njohurinë në sa më pak njerëz që është e mundur, edhe mes personelit të vetë shërbimit. Megjithatë, sa më i vogël të jetë rrethi i njohurisë, aq më i madh është rreziku që fondet publike të keqpërdoren. Për shembull, nëse informatat për një informator kufizohen në një zyrtar inteligjence që e “mban” atë informator, atëherë ekziston mundësia që zyrtarët të krijojnë “agjentë fantazmë” jo-ekzistues me qëllim të keqpërdorimit të fondeve që pretendohen se i paguhen këtyre agjentëve. Edhe nëse informatorët janë realë, rregullat e fshehtësisë mund ta bëjnë më të lehtë për zyrtarët e inteligjencës që të mbajnë paratë që ndahen për informatorë për vete, pa ndonjë rrezik zbulimi.

2.4.4 Konfliktet e interesit

Si pjesë e punës së tyre, zyrtarët e inteligjencës nganjëherë paguajnë fshehtas njerëz për të marrë informata apo shërbime, siç është shfrytëzimi i një shtëpie prej të cilës duhet bërë vëzhgimi. Shpesh, vendimet për njerëzit që duhen paguar dhe shumat e pagesës i mbeten për tu vendosur zyrtarit (e ndoshta edhe eprorëve). Kjo krijon një konflikt të mundshëm interesi, sepse vendimet e zyrtarëve ka mundësi të bazohen jo vetëm në meritat e ofruesit, por edhe në lidhjet personale, e sidomos, duke marrë parasysh natyrën konfidenciale të transaksionit, në masën e besimit që zyrtari ka për atë person. Si rezultat, disa zyrtarë angazhojnë njerëz thjesht sepse i njohin. Zyrtarët gjithashtu mund të paguajnë më shumë, për shkak se ai person është i njohur i afërt. Në disa raste, zyrtarët mund të marrin edhe ryshfet (shih kutinë 1).

Kutia 1: Rasti Kyle Foggo

Kyle Foggo punonte për CIA-n si zyrtar i lartë i inteligjencës. Përgjegjësitë e tij përfshinin edhe prokurimin e mallrave dhe shërbimeve për operacione tejet të ndjeshme, duke përfshirë ndërtimin e objekteve të fshehta të burgimit jashtë shtetit. Për të prokuruar materialet për disa prej këtyre objekteve, Foggo e kishte rregulluar që CIA të kontraktonte një kompani të afërt me një mik të tij. Prokurorët më vonë kishin përcaktuar që Foggo i kishte dhënë shumë kontrata kompanisë, duke paguar çmime të fryra për shërbimet dhe mallrat e siguruara. Si përgjigje, Foggo merrte favore, duke përfshirë pushime të shtrenjta dhe premtime për punësim në të ardhmen. Duke e fshehur këtë raport nga kolegët, Foggo kërkoi të arsyetonte këtë përdorim të kompanisë nga ai, duke pretenduar se kishte nevojë të blente mallrat dhe shërbimet nga një ofrues që ishte i besueshëm dhe që gjithashtu dëshironte të shmangte procedurën standarde burokratike të prokurimit. Përfundimisht, Foggo pranoi fajësinë për korrupsion dhe vuajti dënimin me burg.⁵

2.4.5 Rreziqet që lidhen me asetet e shpenzueshme dhe të hyrat

Shërbimet inteligjente blejnë një numër të konsiderueshëm të asetëve me një përdorim si pjesë e operacioneve të tyre. Për shembull, ato mund të blejnë vetura të shtrenjta apo të shfrytëzojnë hotele të shtrenjta për t'i mundësuar një agjenti që të lidhet me objekte të pasura gjatë një operacioni. Zyrtarët e inteligjencës mund të kërkojnë të përfitojnë nga mallra të tilla të vlefshme, pasi që nuk janë të nevojshme duke i mbajtur për shfrytëzim personal, duke i transferuar tek të njohurit, ose duke i shitur dhe duke mbajtur fitimet. Fakti që këto pasuri janë blerë fshehtas vetëm e rrit rrezikun. Ngjashëm, disa shërbime të inteligjencës themelojnë kompani "fasadë" për të ofruar mbulesë për aktivitete të fshehta. Disa nga këto kompani mund të krijojnë fitime, duke krijuar rrezikun që zyrtarët në fjalë të mbajnë përfitimet për vete. Për shkak të këtyre rreziqeve, organet mbikëqyrëse duhet të monitorojnë jo vetëm shpenzimet e shërbimeve inteligjente, por edhe asetet dhe të hyrat e shërbimit.

2.4.6 Përdorimi i shërbimeve të inteligjencës për qëllime politike

Keqpërdorimi i fondeve të shërbimeve inteligjente gjithashtu mund të zgjerohet drejt atyre anëtarëve të ekzekutivit që janë përgjegjës për shërbimet inteligjente. Këta zyrtarë shpesh kanë përdorur burimet e shërbimit për qëllime të paligjshme politike përfshirë edhe fondet publike. Kështu, organet mbikëqyrëse duhet të fokusohen jo vetëm në sjelljen e zyrtarëve të shërbimit, por edhe tek raportet e tyre me zyrtarët e ekzekutivit.

3. BUXHETET E INTELIGJENCËS

Buxheti është një dokument i hollësishëm që cakton të ardhurat dhe shpenzimet e planifikuara për një periudhë kohore që do të vijë, zakonisht një vit fiskal. Si i tillë, buxheti është mjeti kryesor për drejtimin dhe kontrollimin e punës së një agjencie publike, sepse agjencitë kanë nevojë për financim për të funksionuar. Në vendet demokratike, buxhetet normalisht miratohen nga parlamenti si ligje.

Në disa vende, shërbimet e inteligjencës janë autonome në kuptimin organizativ, me buxhete të vetat. Në vende tjera, ato veprojnë brenda ministrive – si Ministria Brendshme në Francë, e cila ka brenda vetes shërbimin e brendshëm të inteligjencës (la Direction

Centrale du Renseignement Intérieur). Në këtë rast, shërbimet e inteligjencës nuk kanë buxhetet të vetat. Në vend të kësaj, ato financohen nga buxheti i ministrisë të cilës i përkasin. Kështu, termi *buxhet i inteligjencës* mund të jetë paksa i turbullt, pasi nganjëherë i referohet buxhetit të një shërbimi të vetëm, e nganjëherë edhe buxhetit të disa shërbimeve brenda një ministrie të vetme. Termi mund t'i referohet edhe shumave të agreguara për një komunitet të tërë të inteligjencës, në disa ministri. Duhet theksuar gjithashtu që në disa vende, jo gjitha shpenzimet për shërbimet inteligjente futen brenda buxheteve të tyre. Sigurisht që shpenzimet për pensione dhe artikuj tjerë mund të përfshihen në pjesë tjera të buxhetit shtetëror. Kjo mund ta bëjë të vështirë kalkulimin e gjithë buxhetit për shërbimet e inteligjencës.

Statusi organizativ i një shërbimi është me rëndësi për shkak të ndërlikimeve që ka në kontrollin e buxhetit të shërbimit. Si rregull i përgjithshëm, mbikëqyrësit e jashtëm mund të bëjnë kontrolle më të drejtpërdrejta e të hollësishme të financave të shërbimeve inteligjente që janë të themeluara si agjenci autonome, sesa financat e shërbimeve inteligjente që veprojnë brenda një ministrie. Kjo ndodh për shkak se financat e një shërbimi autonom nuk përzihen me ato të departamenteve tjera të ministrisë.

Buxhetet e agjencive qeveritare, pa marrë parasysh nëse këto agjenci kryejnë punë të inteligjencës apo jo, duhet të jenë "gjithëpërfshirëse." Banka Botërore përdor këtë term për të nënkuptuar që buxheti "duhet të përfshijë gjitha operacionet fiskale."⁶ Me fjalë tjera, buxheti i një agjencie qeveritare duhet të përfshijë të gjitha aktivitetet financiare në lidhje me atë agjenci.⁷ Shërbimet e inteligjencës në veçanti duhet ta respektojnë këtë obligim, sepse disa prej tyre kanë përvoja të fitimit të parave dhe shpenzimit të tyre në aktivitete që nuk autorizohen me ligj. Një shembull do të ishte përdorimi i të ardhurave të fituara nga armët iraniane nga CIA për të financuar përkrahjen e kontrase nikaraguanë gjatë mesit të viteve 1980.

3.1 CIKLI BUXHETOR

Termi *cikël buxhetor* i referohet gjithë procesit në të cilin fondet kërkohen, ndahen dhe shpenzohen (duke përfshirë shqyrtimin ex post të atyre shpenzimeve). Ekzistojnë katër faza themelore të ciklit buxhetor:

- formulimi, gjatë të cilit ministritë përgjegjëse, departamentet ministrore, si dhe agjencitë përcaktojnë të ardhurat dhe shpenzimet e planifikuara
- ekzaminimi dhe miratimi, gjatë të cilës fazë parlamenti amendon dhe miraton buxhetin
- zbatimi, gjatë së cilës agjencia implementon planin e buxhetit
- *shqyrtimi ex post*, gjatë së cilës organet e mbikëqyrjes kontrollojnë shpenzimet e parave nga agjencia; kjo mund të ndiqet nga një votim në parlament për të "shkarkuar" (miratim dhe shlyerje) llogaritë qeveritare për një vit të caktuar⁸

Edhe pse buxhetet e shërbimeve inteligjente formulohen në mënyrë pak a shumë të ngjashme me buxhetet e ministrive dhe agjencive tjera qeveritare, procedurat për kontrollin dhe miratimin e tyre, zbatimin dhe shqyrtimin *ex post* (diskutuar në nenet 5–6 të këtij instrumenti) ndryshojnë.

3.2 QASJET E BUXHETIMIT

Buxhetimi tradicional përdor metodën e zëra-artikuj, duke ndarë shuma specifike (të hyra) për kostot apo zëra buxhetorë, pa i ndërlidhur ato të hyra me synimet apo produktet e politikave. Në të kundërtën e kësaj qasjeje të bazuar në të hyra, shumë vende (si Franca) tanimë përdorin një metodë buxheti "performance" apo "të bazuar në rezultate", që e ndërlidh ndarjen e fondeve me objektivat e politikave dhe përfundimisht me rezultatet e dëshiruara.⁹ Qasja e buxhetimit ka implikime të rëndësishme për mbikëqyrjen ex post. Pasi që buxhetimi i bazuar në rezultate vendos lidhje mes të hyrave e të dalave, është më e lehtë të vlerësohet pastaj implementimi i buxhetit, duke përfshirë faktorët si efikasiteti dhe vlera për para. Në të kundërtën e kësaj, buxhetimi bazuar në të hyra nuk ofron ndonjë kornizë për vlerësimin e zbatimit të buxhetit

3.3 PUBLIKIMI I BUXHETEVE TË INTELIGJENCËS

Në dijeninë e autorit, nuk ekziston ndonjë qeveri që publikon plotësisht buxhetet e shërbimeve të saj të inteligjencës. Në shumicën e vendeve, hollësitë e klasifikuara të buxhetit fshihen jo vetëm nga publiku, por edhe nga deputetët që nuk i përkasin komisioneve që janë të autorizuar të shohin informatat e klasifikuara në këtë domen.

Fshehtësia e buxheteve të inteligjencës motivohet nga preokupimet e shërbimit të inteligjencës që publikimi i informatave buxhetore do të jetë në dobi të kundërshtarëve të tyre. Megjithatë, kjo mund të jetë e vërtetë vetëm nëse informatat e publikuara përmbajnë detaje në lidhje me objekte, metoda apo burime të caktuara informative. Në shumëraste, shumë më tepër informata mund të zbulohen sesa që bëhet tani, duke mos krijuar asnjë rrezik për sigurinë, por duke rritur shumë transparencën.

Në përgjithësi, vendet demokratike zgjedhin ndërmjet tre qasjeve në zbulim publik të buxheteve të inteligjencës. Disa (si Mbretëria e Bashkuar¹⁰) publikojnë vetëm shumën totale të të gjithë komunitetit kombëtar të inteligjencës. Të tjerat (si Gjermania) publikojnë totalin individual të secilës agjenci të inteligjencës. Është e qartë që asnjë prej këtyre qasjeve nuk zbulon lidhjet mes burimeve të dhëna dhe objektivave të caktuar të politikave – informata që mund të informojnë debatin publik. Qasja e tretë (që përdoret nga Australia dhe Franca, si shembuj) është zbulimi i shumave specifike të ndara për qëllime të caktuara. Për shembull, buxheti vjetor i publikuar për Direction Générale de la Sécurité Extérieure (DGSE), shërbimi i zbulimit francez, përmban shpenzimet e autorizuar për personelin, shpenzimet operacionale, si dhe investimet, të ndara; shuma totale e ndarë për aktivitetet operative speciale (*les fonds spéciaux*) gjithashtu publikohet.

Qeveritë që përdorin buxhetimin me performancë (edhe Australia edhe Franca) mund të zbulojnë edhe objektivat e politikave dhe rezultatet e dëshiruara, në mënyrë që publiku të shohë lidhjet mes vetë.¹¹ Versioni publik i buxhetit 2010 për DGSE, për shembull, vendoste "përmirësimin e kapacitetit të mbledhjes dhe analizimit të inteligjencës në DGSE" si synim kyç politik, duke cituar rekrutimin e planifikuar të 690 pononjëseve shtesë mes viteve 2009 dhe 2015 si mënyrë për arritjen e këtij synimi.¹²

Zbulimi i sa më shumë informatave buxhetore që është e mundur – gjë që arrihet më mirë me qasjen e tretë – është i dobishëm për shoqërinë për disa arsye. Së pari, kjo respekton të drejtën e publikut për të ditur se si po shpenzohen paratë e tij. Së dyti, rrit transparencën – duke i mundësuar parlamentarëve të zakonshëm (pra deputetët që nuk janë anëtarë të

komisioneve me qasje në informata të klasifikuara), mediave, e edhe publikut që të marrin pjesë në mënyrë kuptimplote në debatin publik për financimin, politikat dhe prioritetet e shërbimeve të inteligjencës. Diskutimi i shëndetshëm publik i detyron qeveritë që të arsyetojnë prioritetet e tyre shpenzuese, gjë që përfundimisht mund të nxisë shfrytëzimin më efikas të fondeve publike. Përfundimisht, debati i hapur rrit besimin e publikut tek shërbimet inteligjente, duke shuar mitet e qëllimeve të shpenzimeve për inteligjencën, e nganjëherë edhe në rritjen e financimit për inteligjencën.

Vendimi mbi atë se sa informata buxhetore duhen zbuluar nuk i duhet lënë vetëm ekzekutivit. Parlamentet, përmes legjislationit, duhet të rregullojnë ato informata financiare që mund të mbahen sekrete dhe ato që duhen zbuluar. Pa marrë parasysh se sa informata buxhetore publikohen, është e rëndësishme që komisionet parlamentare të angazhuara në kontrollin, amendimin dhe/ose miratimin e buxheteve të inteligjencës të kenë qasje në gjitha informatat përkatëse, duke përfshirë pjesët e klasifikuara të buxhetit (shih nenin 5.1).¹³

4. KONTROLLET E BRENDSHME FINANCIARE DHE MEKANIZMAT E AUDITIMIT

Edhe pse ky instrument përqendrohet tek roli që organet e jashtme mbikëqyrëse luajnë në monitorimin e financave të shërbimeve të inteligjencës, prezantimi i tij nuk do të ishte i plotë pa një diskutim të kontrolleve të brendshme financiare që ekzistojnë brenda shërbimeve inteligjente. Pa mekanizma të tillë, mbikëqyrja e jashtme nuk mund të jetë efektive.

4.1 KONTABILITETI

Ligji normalisht obligon të gjitha agjencitë publike, duke përfshirë shërbimet e inteligjencës, që të caktojnë një zyrtar kontabiliteti – përgjegjësia e të cilit është të sigurojë që agjencia mban dosje të rregullta e të sakta financiare, si dhe që respekton gjitha rregulloret në fuqi (shih kutinë 2). Shpesh, zyrtari i kontabilitetit është drejtori i agjencisë, i cili mbështetet në këtë rol nga një njesi financiare që merret me punën e përditshme të regjistrimit dhe raportimit të të gjitha transaksioneve financiare të agjencisë. Njesitë financiare gjithashtu themelojnë dhe mirëmbajnë kontrolle financiare për të siguruar që burimet përdoren në mënyrën e duhur.

Kontabiliteti i mirëfilltë i brendshëm është thelbësor për punën e organeve të jashtme të mbikëqyrjes, sepse pa të, ILA-t dhe organet tjera të tilla do të kishin vështirësi të mëdha në vëzhgimin e transaksioneve dhe aktiviteteve tjera. Në përgjithësi, cilësia e kontabilitetit të një shërbimi inteligjent është tregues i saktësisë dhe rregullsisë së regjistrave të tij financiarë.

4.2 UDHËZIMET PËR MENAXHIM FINANCIAR

Si gjitha agjencitë tjera qeveritare, shërbimet inteligjente formalizojnë menaxhimin e tyre financiar dhe procedurat e kontabilitetit në një tërësi udhëzimesh të shkruara. Normalisht të nxjerra nga drejtori i shërbimit, apo ekzekutivi, e pastaj të vlerësuara nga një organ i mbikëqyrjes së jashtme, këto udhëzime bëjnë pjesë në kornizën rregullative në bazë të së cilës vlerësohen veprimet e pononjësëve të shërbimit.

Kutia 2: Ligji jugafrikan për zyrtarët e kontabilitetit

Kjo kuti veçon disa dispozita të caktuara të Ligjit Jugafrikan për financat Publike të vitit 1999, i cili rregullon kontrollet e brendshme financiare për agjencitë qeveritare (përfshirë shërbimet e inteligjencës). Në pajtim me këtë ligj, zyrtarët jugafrikanë të kontabilitetit kanë përgjegjësi të gjerë në sigurimin e praktikave të mira financiare në agjencitë e tyre.

Secila agjenci e qeverisë jugafrikane duhet të ketë zyrtar kontabiliteti që është përgjegjës për:

1. të siguruar që agjencia mban një sistem efektiv, efikas dhe transparent të menaxhimit të rrezikut financiar, si dhe një sistem të auditimit të brendshëm nën kontrollin e një komisioni auditues që vepron në pajtim me rregulloret në fuqi
2. përdorimin efektiv, efikas, ekonomizues dhe transparent të burimeve të agjencisë
3. menaxhimin e asetëve dhe detyrimeve të agjencisë, duke përfshirë edhe mbrojtjen e pasurive të agjencisë
4. sigurimin që shpenzimet e agjencisë përputhen me legjislacionin përkatës buxhetor

Ligji më tej ngarkon zyrtarët e kontabilitetit me parandalimin dhe, sipas nevojës, reagimin ndaj shpenzimeve të paautorizuara, të parregullta, apo të dëmshme të agjencive. Kur zbulohet një shpenzim i tillë, zyrtari i kontabilitetit duhet ta raportojë menjëherë, me shkrim, bashkë me detajet e shpenzimit, tek thesari, si dhe në rastin e shpenzimeve të parregullta në prokurimin e mallrave apo shërbimeve, edhe tek bordi përkatës i tenderave. Përveç këtyre, zyrtari i kontabilitetit duhet të ndërmarrë veprime përkatëse disiplinore kundër çdo zyrtari që dëmton sistemin e menaxhimit financiar të agjencisë, apo i cili bën (apo lejon të bëhet) një shpenzim të paautorizuar, të parregullt apo të dëmshëm.

Përsa i përket mbajtjes së regjistrave, zyrtari i kontabilitetit duhet të mbajë shënime të plota dhe të rregullta të çështjeve financiare të agjencisë në pajtim me normat dhe standardet e përcaktuara.

Zakonisht, udhëzimet për menaxhim financiar mbulojnë këto çështje:

- Nga kush dhe me çfarë procesi autorizohen krijimi i të ardhurave dhe shpenzimeve? Për t'iu përgjigjur kësaj pyetjeje, udhëzimet duhet të vendosin linja të qarta të përgjegjësisë dhe llogaridhënies për transaksionet financiare.
- Cilat janë përdorimet e lejueshme të fondeve të shërbimit? Përgjigja e kësaj pyetjeje duhet përafuar me legjislacionin përkatës.
- Si duhet të kryhen transaksionet financiare? Udhëzimet duhet të përmbajnë, për shembull, dispozita mbi atë nëse operativët duhet të përdorin para kesh apo të bëjnë pagesa elektronike.
- Çfarë dosjesh financiare duhen mbajtur? Mbajtja e mirëfilltë e dosjeve është e rëndësishme sepse lë gjurmët e auditimit për përdorim të mëvonshëm. Megjithatë, në disa vende, si në SHBA, ligji i lejon shërbimeve inteligjente të përdorin “llogari të paregjistruara” (shpenzime që regjistrohen vetëm në bazë të një vërtetimi nga një anëtar i degës së ekzekutivit, dhe nuk shoqërohen me fatura të plota) në lidhje me disa operacione të ndjeshme (si operacionet e inteligjencës së jashtme).¹⁴

4.3 RAPORTIMI FINANCIAR

Agjencitë publike, duke përfshirë ato të inteligjencës, normalisht detyrohen me ligj të përgatisin raporte të hollësishme vjetore të transaksioneve të tyre financiare.¹⁵ Pa këto raporte, organet e mbikëqyrjes së jashtme nuk do të mund të shqyrtonin financat dhe aktivitetet e shërbimit.

Shërbimet e inteligjencës normalisht i dorëzojnë këto raporte tek ekzekutivi, ILA, dhe parlamenti. Ashtu si me buxhetet e inteligjencës, këto raporte mund të dallojnë në sasinë e detajeve që ofrojnë.

Ashtu siç u tha që ekzekutivi nuk duhet të ketë liri të plotë të vendimit të njëanshëm mbi informatat që duhen zbuluar dhe ato që duhen fshehur, ekzekutivi nuk duhet as të ketë forcën që të përcaktojë vetë se cilat informata janë të duhura për përfshirje në raportet financiare dhe çfarë mund të mbetet sekrete. Në vend të kësaj, parlamenti duhet të vendosë kritere të sakta, përmes legjislacionit, mbi atë se cilat informata financiare duhen publikuar dhe çfarë mund të mbetet konfidenciale (shih kutinë 3).

Kutia 3: Raportimi financiar sipas ligjit të Zelandës së Re

Kjo kuti veçon disa dispozita të caktuara të Ligjit për Financat Publike të vitit 1984 dhe të Ligjit të Shërbimit të inteligjencës së sigurisë të vitit 1969, të cilët bashkërisht rregullojnë mënyrën në të cilën shërbimet e inteligjencës së Zelandës së Re përgatisin raportet financiare. Kutia krahason detyrimet e shërbimeve inteligjente me ato që vlejnjë për organet tjera publike.

Sa më herët që është e mundur pas përfundimit të secilit vit fiskal, organet publike në Zelandë të Re (përfshirë shërbimet e inteligjencës) duhet të përgatisin raporte financiare që mbulojnë vitin e kaluar fiskal dhe t'i dorëzojnë ato tek ministri përgjegjës. Raportet duhet të përfshijnë të dhëna të plota financiare, si dhe informatat mbi operacionet e agjencisë dhe një pasqyrë të performancës së agjencisë. Në përgjithësi, raportet duhet të ofrojnë informata të bollshme për të mundësuar një vlerësim të qartë të performancës së agjencisë gjatë vitit të caktuar fiskal – sidomos në kuptimin e objektivave, indikatorëve dhe standardeve të vëna për agjencinë që në fillim të vitit.

Sa i përket shumicës së organeve publike, ligji detyron ministrin përgjegjës, pas pranimit të raportit, që ta paraqesë në parlament dhe ta publikojë atë sa më herët që të jetë e mundur. Megjithatë, për raportet e shërbimeve inteligjente, këto rregulla dallojnë. Në vend që të dorëzohet raporti i plotë në seancë plenare, ministri përgjegjës e dorëzon vetëm tek Komisioni i Inteligjencës dhe Sigurisë i parlamentit, anëtarët e të cilit kanë autorizim të shikojnë informatat e klasifikuara. Për seancën plenare, ministri përgatit një version të redaktuar, i cili duhet të përfshijë një pasqyrë të totalit të shpenzimeve. Ky version i redaktuar pastaj publikohet nga ministri.

Ashtu si me buxhetet e inteligjencës, Australia dhe Franca janë shembuj të praktikave të mira në këtë kuptim. Shërbimet e tyre inteligjente përgatisin raporte relativisht të hollësishme për zbulim publik. Raportet që gjenden publikisht të Organizatës Australiane për Inteligjencë-Siguri (ASIO) përmbajnë subtotale për kategori shpenzimesh si personeli, furnizimet (mallra e shërbime), si dhe kostoja e zhvlerësimit/amortizimit. Raportet gjithashtu përmbajnë shumat për kategoritë e të ardhurave, si të ardhurat nga burimet

e veta, shitja e asetëve, si dhe të ardhurat qeveritare.¹⁶ Ligji francez kërkon që raportet financiare të shërbimeve inteligjente të përfshijnë shtojca të hollësishme për secilin mision të shërbimit. Këto shtojca duhet të përmbajnë jo vetëm të dhëna financiare, por edhe vlerësimin e synimeve të politikave dhe rezultatet e dëshiruara të vendosura në fillim të ciklit buxhetor.¹⁷

Për të njëjtat arsye që citohen si më lart (shih nenin 3.3) në lidhje me informatat buxhetore, shërbimet inteligjente duhet të kenë versione publike të raporteve financiare sa më të hollësishme që është e mundur, pa rrezikuar fshehtësinë e punës së tyre, ose sigurinë kombëtare.

5. MBIKËQYRJA PARLAMENTARE

Kjo pjesë fokusohet tek roli i mbikëqyrjes që luhet nga parlamenti gjatë tri fazave të fundit të ciklit buxhetor – vëzhgimi dhe miratimi, implementimi, si dhe shqyrtimi *ex post*. Edhe pse puna e shërbimeve inteligjente përfshin çështje të ndjeshme, parlamentet duhet t’ia nënshtrojnë financat e shërbimeve inteligjente të njëjtit nivel kontrolliqë i bëhet financave të agjencive tjera publike. I vetmi lëshim që mund të bëhet është përdorimi i mekanizmave më të kujdesshëm të mbikëqyrjes.

Domosdoshmërisht, pjesa më e madhe e mbikëqyrjes parlamentare të shërbimeve inteligjente bëhet prapa dyerve të mbyllura. Por, mbetet me rëndësi që deputetët të informojnë publikun për punën në mbikëqyrje përmes raporteve publike dhe dëgjimeve publike (shih Instrumentin 3—Nathan). Transparenca promovon besimin publik jo vetëm tek mbikëqyrja parlamentare, por edhe tek puna e shërbimeve të inteligjencës.

5.1 KONTROLLIMI DHE MIRATIMI I BUXHETEVE

Në shumicën e vendeve demokratike, parlamentet kontrollojnë, amendojnë dhe miratojnë buxhetet e agjencive që propozohen nga ekzekutivi. Nuk ka arsye të vlefshme se pse buxhetet e shërbimeve të inteligjencës duhen përjashtuar nga ky proces.

Për të mbrojtur informatat e klasifikuara, parlamentet mund të krijojnë mekanizma të veçantë për të kontrolluar pjesët e klasifikuara të buxhetit. Megjithatë, pavarësisht nga mekanizmat që përdoren, senca plenare gjithmonë duhet të votojë buxhetin e shërbimit inteligjent si pjesë të miratimit të buxhetit qeveritar. Votat në senacë plenare duhet të jenë plotësim, e jo zëvendësim, i kontrollit të plotë nga njëri apo kombinimit të: komisionit të buxhetit, komisionit mbikëqyrës i inteligjencës, apo një komisioni i veçantë konfidencial.¹⁸

5.1.1 Komisionet buxhetore

Disa parlamente përdorin komisione standarde buxheti (apo caktimi fondesh) për të kontrolluar financat e shërbimeve të inteligjencës. Këto komisione mund të caktojnë anëtarë, të njohur si raportues, që të marrin përgjegjësi për një shërbim, ministri apo mision të caktuar. Raportuesit e tillë zakonisht hartojnë raporte me rekomandime në bazë të të cilave komisioni i diskuton me gjithë anëtarët, amendon dhe miraton buxhetet e shërbimit.

Komisionet buxhetore në shumë kuptime janë të afta të vlerësojnë buxhetin e shërbimeve të inteligjencës brenda kontekstit të gjerë të gjithë buxhetit të ekzekutivit. Por, në mungesë të raportuesve specialë, anëtarët e komisionit mund të mos kenë kohën apo ekspertizën lëndore që të kontrollojnë siç duhet buxhetet e shërbimeve të inteligjencës. Komisionet buxhetore prirën gjithashtu të mos kenë qasjen e mjaftueshme në informata të klasifikuara, gjë që kufizon edhe më shumë aftësinë e tyre që të ekzaminonjë buxhetet e shërbimeve.

5.1.2 Komisionet e mbikëqyrjes së inteligjencës

Komisionet mbikëqyrëse të inteligjencës kanë qasje në informata të klasifikuara që nuk i ofrohen deputetëve të tjerë (shih Instrumentin 2—Farson, dhe Instrumentin 3—Nathan). Ato zakonisht fokusohen tek shqyrtimi *ex post* i aktiviteteve të shërbimeve inteligjente, duke përfshirë financat e tyre. Megjithatë, në disa vende, përgjegjësitë e tyre zgjerohen edhe tek kontrolli buxhetor por edhe miratimi. Në Hungari, Komisioni parlamentar i Sigurisë Kombëtare kontrollon dhe jep mendime për buxhetet e propozuara për shërbime të inteligjencës. Kjo përfshin kontrollimin e pjesëve të klasifikuara të buxhetit që nuk i vihen në dispozicion parlamentit në senacë plenare.¹⁹ Procesi akoma më kompleks i Kongresit Amerikan përshkruhet në kutinë 4. Në vende të tjera (p.sh. në Gjermani, shih Kutinë 5), komisionet e mbikëqyrjes së inteligjencës luajnë rol dytësor, duke këshilluar komisionet tjera (si ato të buxhetit apo ndarjes së fondeve) që kanë përgjegjësi primare kontrollin e buxhetit.

Komisionet e mbikëqyrjes së inteligjencës janë veçanërisht të afta të shqyrtojnë dhe kuptojnë buxhetet e shërbimeve të inteligjencës për shkak të afërsisë së tyre me aktivitetet, procedurat dhe politikat e shërbimit. Por, efektshmëria e kontrollit të tillë varet nga disa faktorë:

- burimet e komisionit, kompetencat e hetimit, si dhe qasja në informata të klasifikuara
- masa në të cilën anëtarët e komisionit kanë kohën, personelin dhe ekspertizën për ushtrimin e përgjegjësiave të tyre
- Vullneti i anëtarëve të komisionit për të kryer përgjegjësitë e tyre
- aftësia e komisionit për të ndikuar në procesin buxhetor (sidomos kur roli i tij është këshillimor)

Kutia 4: Kontrolli dhe miratimi nga Kongresi i buxhetit të shërbimit amerikan të inteligjencës²⁰

Procesi me të cilin Kongresi Amerikan kontrollon dhe miraton buxhetin e shërbimit inteligjent angazhon hiç më pak se tetë komisione e nën-komisione. Ai ka dy aspekte të ndara: autorizimi dhe zotimi.

Autorizimi

Projektligjet autorizuese të kongresit, mbasi nënshkruhen nga Presidenti, rregullojnë aktivitetet e agjencive qeveritare, duke përfshirë buxhetet e tyre. Për buxhetet e shërbimeve inteligjente, procesi i autorizimit fillon kur propozimet i dorëzohen Kongresit nga ekzekutivi. Propozimet shqyrtohen në Dhomën e Përfaqësuesve nga Komisioni i Zgjedhur i Përhershëm për Inteligjencë dhe Komisioni për Shërbimet e Armatosura, si dhe në Senat nga Komisioni i Zgjedhur i Inteligjencës dhe Komisioni për Shërbime të Armatosura. Këto komisione mund të rishpërndajnë shumat brenda buxheteve; ato gjithashtu mund të ndalojnë disa aktivitete edhe të përfshijnë iniciativa të reja. Pasi komisionet e Kongresit të kenë përfunduar projektligjin autorizues, ai shkon në votim plenar. Pasi Dhoma dhe Senati të ketë miratuar projektligjet autorizuese, projektligjet harmonizohen, miratohen prapë nga secila dhomë, dhe i dërgohen presidentit për nënshkrim.

Secili projektligj autorizuesi inteligjencës ka një shtojcë të klasifikuar që i rendit sipas kategorive të aktivitetit shumat që secili shërbim autorizohet të marrë, si dhe qëllimet për të cilat jepen fondet. Në këtë mënyrë, projektligjet autorizuese (pasi nënshkruhen si ligj) vendosin parametra për shpenzimet nga inteligjenca. Megjithatë, ligjet autorizuese nuk garantojnë që programet e autorizuara do të financohen realisht. Vendimet përfundimtare të financimit merren gjatë procesit të zotimeve.

Ndarjet e fondeve

Legjislacioni i ndarjes së fondeve është i ngjashëm me legjislacionin buxhetor të vendeve tjera; është instrumenti ligjor që i zoton fondet e thesarit për një agjenci apo program. Komisioni ndarjes së fondeve të Kongresit dhe Komisioni i ndarjes së fondeve të Senatit kanë nën-komisione të mbrojtjes, që kanë juridiksion mbi buxhetin e gati gjithë komunitetit të inteligjencës amerikane. Në bazë të propozimeve që merren nga ekzekutivi, këto nën-komisione hartojnë aktet e zotimeve për inteligjencën.

Edhe pse aktet e ndarjes së fondeve duhet të jenë në përputhje të përgjithshme me legjislacionin ekzistues të autorizimit, ato mund të rrisin apo zvogëlojnë financimin për programe të caktuara të inteligjencës. Nëse nuk ekziston legjislacioni i tillë, aktet e zotimit mund të përfshijnë autorizime gjithëpërfshirëse për gjitha ligjivitetet e inteligjencës.

Si tek rasti i legjislacionit të autorizimit, aktet e ndarjes së fondeve duhet të kalojnë një proces të ndërlikuar miratimesh. Duhet miratuar nga nën-komisionet, pastaj komisionet eme pjesmarrje të plotë, pastaj në seancë plenare të secilës dhomë – pas të cilave procese ato duhen harmonizuar, miratuar prapë nga secila dhomë, e përfundimisht t'i dërgohen presidentit për nënshkrim.

Në rrethanat e duhura, komisionet e mbikëqyrjes së inteligjencës me përgjegjësi të konsiderueshme buxhetore mund të përdorin (në bashkëpunim me komisione tjera përkatëse) kompetencën për të siguruar që buxhetet e propozuara të marrin parasysh rekomandimet e mëparshme të komisionit mbi mënyrat e përmirësimit të efektshmërisë, efikasitetit dhe respektimit të ligjit.

5.1.3 Komisionet e veçanta konfidenciale

Parlamentet nganjëherë shfrytëzojnë një mekanizëm të tretë, komisionin e veçantë konfidencial, për të kontrolluar buxhetet e shërbimeve të inteligjencës. Një shembull i mirë i këtij mekanizmi është Komisioni Konfidencial krijuar nga Bundestagu Gjerman (shih kutinë 5).

Kutia 5: Komisioni Konfidencial i Bundestagut gjerman²¹

Bundestagu, dhoma e ulët e parlamentit gjerman, i referon çështjet buxhetore që kanë të bëjnë me tri shërbimet inteligjente federale tek Komisioni Konfidencial i veçantë që ka krijuar. Ky komision kryen të njëjtat funksione që kryhen nga Komisionet e Buxhetit dhe Auditimit Publik të Bundestagut tek departamentet dhe agjencitë tjera publike. Do të thotë, kontrollon dhe mund të ndryshojë buxhetet që propozohen nga ekzekutivi, si dhe shqyrton implementimin e tyre – kjo kuti fokusohet tek funksionet e komisionit për kontrollim dhe miratim të buxhetit.

Zgjedhja e anëtarëve të komisionit

Komisioni Konfidencial ka dhjetë anëtarë, vendet e të cilëve ndahen proporcionalisht sipas partive politike, në pajtim me përfaqësimin e secilës parti në Bundestag. Për të emëruarit nuk kërkohet ndonjë certifikatë sigurie, por ata duhet të zgjedhen me atë që njihet si "shumica e kancelarit", që do të thotë shumica e anëtarëve të Bundestagut duhet të votojnë për ta, duke shprehur kështu besimin e parlamentit.

Kontrolli dhe miratimi i buxheteve të inteligjencës

Kontrolli dhe miratimi i buxhetit të shërbimeve inteligjente vijon në këtë mënyrë:

1. Ekzekutivi i dorëzon komisionit buxhetin e hollësishëm për secilin shërbim të inteligjencës.
2. Komisioni takohet me zyrtarë të ministrisë dhe menaxhmentin e lartë të shërbimit për të diskutuar buxhetet e propozuara.
3. Komisioni konsultohet me Komisionin e mbikëqyrjes së inteligjencës në Bundestag.
4. Komisioni e amendon buxhetin sipas dëshirës, para se t'ia kthejë ekzekutivit, që rregullisht duhet të pranojë ato ndryshime.
5. Kryetari i Komisionit i komunikon Komisionit të Buxhetit shumat totale të ndara për secilin shërbim. Komisioni i Buxhetit pastaj i inkorporon këto shifra (pa debat) brenda rekomandimeve të tij buxhetore.
6. Seanca plenare e parlamentit voton për buxhetin e plotë të qeverisë.

Kompetencat hetuese dhe qasja në informata

Ligji i jep Komisionit Konfidencial autoritet të madh hetues dhe qasje të gjerë në informata të klasifikuara, duke përfshirë edhe mundësinë për shqyrtimin e gjitha dosjeve dhe dokumenteve në dispozicion të shërbimeve të inteligjencës dhe të inspektojë të gjitha mjediset e shërbimit. Komisioni mund të detyrojë zyrtarët e shërbimit dhe anëtarët e ekzekutivit që t'u përgjigjen pyetjeve si dhe mund të ftojë ekspertë të jashtëm që të ndihmojnë punën e tij sipas nevojës

5.2 MONITORIMI I ZBATIMIT TË BUXHETIT

Mbas miratimit të buxhetit të agjencive publike, parlamenti ka përgjegjësi të monitorojë shpenzimet e agjencive për të siguruar zbatimin e ligjshëm të buxhetit. Sa i përket

shërbimeve të inteligjencës, monitorimi zakonisht bëhet nga komisioni parlamentar për mbikëqyrje të inteligjencës (apo një komision i veçantë konfidencial), anëtarët e të cilit kanë qasje të privileguar në informata të klasifikuara. Në praktikë megjithatë, komisionet e mbikëqyrjes së inteligjencës priren të kërkojnë informata financiare vetëm nëse ngrihen dyshime për keqpërdorime në një program apo aktivitete të caktuar. Kjo ndodh për shkak se shumica e deputetëve nuk kanë as kohë e as burime të shqyrtojnë hollësisht sasi të mëdha të informatave financiare gjatë gjithë vitit.

Brenda këtyre kufizimeve, monitorimi i zbatimit që bëhet nga parlamenti zakonisht mbështetet tek informatat që zbulohen në mënyrë proaktive (do të thotë, pa u kërkuar) nga ekzekutivi dhe shërbimet e inteligjencës. Në fakt, ligji në fuqi në shumë vende demokratike detyron ekzekutivin dhe/ose shërbimet e inteligjencës të zbulojnë informata mbi financat e shërbimit në baza periodike.²² Për shembull në Itali, kryeministri është i obliguar të raportojë çdo gjashtë muaj para Komisionit Parlamentar për Sigurinë e Republikës (COPASIR) për zbatimin e buxhetit të shërbimit të inteligjencës.²³

Parlamenti gjithashtu duhet të trajtojë kërkesat për financim shtesë të cilat paraqiten gjatë vitit fiskal. Në rastin e shërbimeve të inteligjencës, këto kërkesa mund të ndërlihen me ngjarje të paparashikuara, si sulmet terroriste. Ashtu si me çështje të tjera që lidhen me zbatimin shqyrtimi i këtyre kërkesave zakonisht i delegohet komisionit parlamentar të inteligjencës. Në Spanjë, për shembull, kërkesat për fonde shtesë shqyrtohen nga Komisioni për Fondet Sekrete, opinioni i të cilit paraqitet në sencë plenare.²⁴

5.3 SHQYRTIMI *EX POST* I FINANCIVE

Shqyrtimi *ex post* i financave të agjencive publike është mbi të gjitha përgjegjësi e secilit mekanizëm të auditimit të brendshëm të agjencive (shih nenin 4) dhe ILA-ve kombëtare (shih nenin 6). Megjithatë, parlamentet luajnë një rol në këtë proces, duke shqyrtuar punën e auditorëve dhe duke kryer hetimet veti. Në përfundim të këtij procesi, disa parlamente miratojnë legjislacionin për të "shkarkuar" zbatimin e buxhetit (pra për të miratuar llogaritë qeveritare zyrtarisht për një periudhë të caktuar).

5.3.1 Mekanizmat parlamentarë për shqyrtim *ex post*

Komisionet parlamentare të llogarive publike apo komisionet e auditimit publik (PAC) që bëjnë shqyrtim *ex post* të financave të organeve publike, zakonisht nuk janë përgjegjëse për shqyrtimin *ex post* të financave të shërbimit inteligjent për shkak të natyrës së tyre të ndjeshme. Në vend të kësaj, shumë parlamente bëjnë rregullime të veçanta për shqyrtimin e financave të shërbimeve inteligjente. Për shembull, në Mbretërinë e Bashkuar, raportet dhe mendimet e Zyrës Kombëtare të Auditimit (ILA e Mbretërisë së Bashkuar) për shërbimet e inteligjencës i dorëzohen vetëm kryetarit të Komisionit të Llogarive Publike.²⁵ Përgjegjësia primare për shqyrtimin e tyre bie tek Komisioni për Inteligjencë dhe Siguri, mandati mbikëqyrës i të cilit përfshin shqyrtimin *ex post* të financave të shërbimeve inteligjente (shih kutinë 6). Në vende të tjera, për shembull në Gjermani (shih kutinë 5), parlamenti ka një komision të dedikuar për kryerjen e detyrave parlamentare në lidhje me buxhetet dhe llogaritë që përmbajnë informata të klasifikuara.

Kutia 6: Roli i Komisionit Britanik për Inteligjencë dhe Siguri në shqyrtimin *ex post*

Komisioni i parlamentit të Mbretërisë së Bashkuar për Inteligjencë dhe Siguri (ISC) ka anëtarë të të dyja dhomave. Mandati i tij është të mbikëqyrë "politikat, administrimin dhe shpenzimet" e shërbimeve të inteligjencës dhe sigurisë.²⁶

Në pajtim me mandatin e tij, ISC bën shqyrtimin *ex post* të financave të shërbimit, kryesisht mbi bazën e mendimeve dhe raporteve vjetore që përgatiten nga Zyra Shtetërore e Auditimit (NAO). Si pjesë e këtij procesi, ISC kryen dëgjesa me përfaqësuesit e NAO-s dhe menaxhmentin e lartë të shërbimit për të diskutuar auditimin e NAO-s.

Në raportin e vet vjetor, ISC përfshin vlerësimet e financave të shërbimeve.²⁷ Fillimisht, ISC i dorëzon raportin kryeministrit, por raporti më vonë bëhet publik.²⁸ Përveç kësaj, ISC ka një hetues në staf që mund të caktohet në çdo kohë për të hulumtuar, mes tjerash, edhe aspektet e aktiviteteve të shërbimit me ndërlikime të rëndësishme financiare.²⁹

5.3.2 Procesi dhe qëllimi i shqyrtimit *ex post*

Shqyrtimi *Ex post* parlamentar i financave të shërbimit inteligjent zakonisht fokusohet tek raportet e ILA-së. Parlamentarët përgjegjës për shqyrtimin *ex post* gjithashtu marrin parasysh raportet vjetore dhe deklaratat financiare të përgatitura nga shërbimet inteligjente.³⁰ Dëgjimet gjatë të cilave auditorët nga ILA, zyrtarët e ekzekutivit, si dhe menaxhmenti i shërbimit inteligjent japin dëshmitë e tyre, janë pjesë e rëndësishme e procesit.

Qëllimi parësor i shqyrtimit *ex post* është të përcaktojë nëse shërbimet e inteligjencës kanë:³¹

- zbatuar buxhetin e tyre sipas autorizimit të parlamentit në fillim të ciklit buxhetor.
- shpenzuar dhe kanë dhënë llogari për fondet publike në pajtim me ligjet dhe politikat në fuqi.
- performuar në mënyrë të efektshme dhe efikase.
- arritur synimet e politikave të vendosura në fillim të ciklit buxhetor (nëse përdoret buxheti i performancës).

Në përfundim të procesit shqyrtues, parlamentarët që bëjnë shqyrtimin mund të nxjerrin një raport që përmban rekomandimet për përmirësimin e praktikave financiare të një shërbimi dhe mekanizmat e tij të kontrollit. Në vendet (si Franca, Gjermania e Hungaria) ku ligji përcakton që parlamenti në tërësi të miratojë buxhetin, raportet e tilla mund të influencojnë votën plenare.

Shqyrtimi *ex post* gjithashtu informon procesin e miratimit parlamentar të buxheteve në të ardhmen. Në fakt, deputetët mund të përdorin kompetencat e tyre buxhetore *ex ante* për të detyruar pranimin e rekomandimeve *ex post* nga ekzekutivi dhe shërbimet e inteligjencës. Kjo influencë funksionon më së miri kur ka lidhje të forta mes miratimit të buxhetit *ex ante* dhe shqyrtimit *ex post* të zbatimit të tij. Kjo mund të arrihet më së miri kur një komision parlamentar i vetëm bëhet përgjegjës për të dyja funksionet në lidhje me shërbimet e inteligjencës (si në rastin e Gjermanisë, shih kutinë 5). Ndryshe, bashkërendimi mund të përmirësohet me takime të përbashkëta të komisioneve dhe forma tjera të ndarjes së informatave mes komisioneve përgjegjëse për kontrollin *ex ante* të buxhetit dhe ata që janë përgjegjës për shqyrtimin *ex post*.

5.3.3 Kërkimi i raporteve nga ILA-të

Në disa vende (si Franca dhe SHBA-të), parlamenti mund të udhëzojë ILA-në të hetojë një program apo shpenzim të caktuar apo të vlerësojë vlerën e arritur për paratë e një investimi të caktuar.³² Dhënia e kompetencave parlamentit në këtë mënyrë mund të ndihmojë të siguroarit që puna e ILA-ve të mbështesë punën e komisioneve parlamentare mbikëqyrëse. Në anën tjetër, kjo gjë mundet edhe të mbingarkojë ILA-në dhe të politizojë punën e tij (nëse për shembull deputetët me ndikim udhëzojnë ILA-në të hetojë një çështje për arsye partiake). Kështu, në Francë, ligji kufizon numrin e kërkesave që parlamenti mund të bëjë, si dhe e lë të hapur mundësinë që Gjykata e Auditimit të mund të refuzojë një apo më shumë kërkesa. Ngjashëm, ligji gjerman i lejon parlamentit të kërkojë hetime nga Gjykata Federale e Auditimit (FCA), por i mohon parlamentit fuqinë që të urdhërojë hetime nga FCA, duke ruajtur kështu pavarësinë e Gjykatës.³³

6. INSTITUCIONET E LARTA TË AUDITIMIT

Në çdo shtet demokratik, në një lloj forme apo tjetje ekziston një ILA i pavarur, përgjegjës për auditimin e agjencive publike, përfshirë shërbimet e inteligjencës. Ndonëse ILA përqendrohen kryesisht në aspektet financiare të aktiviteteve qeveritare, auditimet mund të shtrihen në aspekte të tjera të shërbimeve qeveritare. Diskutimi i plotë i llojeve të ndryshme të ILA është përtej fushëveprimit të kësaj instrumenti, por mund të theksohet shkurtimisht se ILA-t bien në dy kategori të gjera: modeli i “gjykatës” (siç është Gjykata Franceze e Auditimit) dhe modeli i “zyrës” (siç është Zyra Kombëtare e Auditimit në MB dhe Zyra e Llogaridhënies Qeveritare në SHBA). Pavarësisht formës specifike të tyre, ILA-t janë zakonisht organi kryesor i jashtëm përgjegjës për shqyrtimin *ex post* të financave të shërbimeve të inteligjencës. Çështjet e shtjelluara në këtë pjesë vlejné për të dy llojet e ILA-ve.

6.1 PAVARËSIA

Për t’i kryer funksionet e tyre në mënyrë efektive, ILA-të duhet të jenë tërësisht të pavarura nga ekzekutivi dhe të gjitha subjektet që i auditojnë. Në fakt, Asambleja e Përgjithshme e OKB-së ka miratuar një rezolutë që njeh rëndësinë e pavarësisë së ILA-ve.³⁴ Më saktësisht, ILA-të duhet të kenë:

- *Pavarësi organizative*
ILA-të duhet të themelohen me ligj si institucione të pavarura me buxhetet e veta.
- *Pavarësi operative*
ILA-të duhet të jenë të lira për të përcaktuar se çka do të auditojnë, kur dhe si do të auditojnë, si dhe çfarë gjetje dhe rekomandime mund të nxjerrin nga këto auditime. Puna e auditorëve duhet të jetë e mbrojtur nga ndërhyrjet e çfarëdo organi tjetër.
- *Pavarësia personale*
Pavarësia personale ka të bëjë me pozitën e vetë auditorëve. Zyrtarë të lartë të ILA duhet të emërohen në mënyrë të tillë që të promovohet përzgjedhja e personave të cilët e posedojnë ekspertizën e duhur dhe që nuk kanë asnjë lidhje apo interes që do të mund të komprometonte pozitën e tyre si auditorë. Kjo kërkon një proces transparent, përfshirës dhe meritore që parasheh që kandidatët të marrin mbështetje edhe nga parlamenti edhe nga ekzekutivi. Pasi të jenë emëruar, auditorët duhet të kenë pavarësinë e tyre të garantuar me ligj përmes mandateve fikse dhe masave të cilat i mbrojnë ata nga aktet hakmarrëse në rast se gjetjet e tyre nuk janë të favorshme

për ekzekutivin në pushtet. Përfundimisht, auditorët e lartë, duhet t’iu shmangen aktiviteteve politike apo afariste të cilat do të mund ta komprometonin pavarësinë e tyre dhe/apo që mund të shihen si konflikte interesi.

6.2 FUNKSIONET

Funksionet parësore të ILA-s janë:

- zbulimi i problemeve me ligjshmërinë, efikasitetin, efektivitetin në menaxhimin financiar, si dhe shmangie të tjera nga standardet e pranuar
- dhënia e rekomandimeve për përmirësimin e menaxhimit financiar – përfshirë kontrollet e brendshme, menaxhimin e rrezikut dhe sistemet e kontabilitetit
- dhënia e garancive për parlamentin lidhur me saktësinë dhe rregullsinë e llogarive qeveritare, duke ofruar kështu ndihmë për të siguruar se ekzekutivi vepron në pajtueshmëri me vullnetin e parlamentit
- të sigurojë opinionin publik se paratë publike shpenzohen në mënyrë të ligjshme, adekuate, efikase dhe efektive
- të kërkojë llogari nga agjencitë publike lidhur me shfrytëzimin e parasë së tyre publike

Ndërsa shumë nga këto funksione janë *ex post* — ato ngërthejnë shqyrtimin e aktiviteteve financiare pasi ato të kenë ndodhur — ILA-t gjithashtu mund të luajnë një rol *ex ante*. Në veçanti, një ILA (siç është Gjykata Federale Gjermane e Auditimit, shih Kutinë 9) mund të mandatohet për të ofruar opinione lidhur me projektbuxhetet.³⁵ Ky mund të shihet si funksion parandalues që ka për qëllim të identifikojë dhe korrigjojë problemet financiare para se ato të ndodhin. Për shembull, një ILA mund të rekomandojë alokimin e fondeve shtesë për një aktivitet të posaçëm apo lloj të shpenzimit nëse auditimet e mëhershme të tij vazhdimisht kanë identifikuar tejkalime të shpenzimeve për çështje të tilla.

Nuk është përgjegjësi e ILA që të hulumtojë raste të mashtrimit apo korrupsionit; por nëse zbulohen dëshmi të praktikave të tilla, ILA duhet t’i raportojë ato tek pjesëtarët përkatës të ekzekutivit dhe/apo agjencive përkatëse të zbatimit të ligjit.

6.3 AUDITIMI I SHËRBIMEVE TË INTELIGJENCËS

ILA-t duhet t’i kryejnë auditimet e shërbimeve të inteligjencës sipas të njëjtave standarde që i aplikojnë edhe për auditimet e agjencive të tjera publike, dhe juridiksioni i ILA-s duhet të shtrihet në të gjitha aspektet e financave të shërbimeve të inteligjencës. Ekzekutivi nuk duhet të lejohet që të mos e përfshijë ndonjë fushë të aktivitetit të inteligjencës nga mbikëqyrja e jashtme financiare, për shkak se një gjë e tillë minon pavarësinë e ILA-s dhe shton rrezikun e mbulimit të përdorimit të paligjshëm apo të papërshtatshëm të parave.³⁶

Disa shtete (siç janë Franca dhe SHBA-ja) përjashtojnë disa llogari të caktuara operacionale të shërbimeve të inteligjencës nga auditimi i ILA-s. Në raste të tilla, praktikat e mira kërkojnë që një organ tjetër i pavarur të caktohet për auditimin e llogarive të përjashtuara. Në Francë, llogaritë e përjashtuara auditohen nga Komiteti i Fondeve Speciale, një grup hibrid i përbëra nga deputetë dhe auditorë.³⁷ Në SHBA, “llogaritë e përjashtuara, të paregjistruara” (shpenzimet që regjistrohen vetëm në certifikatën e një anëtarit të degës së ekzekutivit) nuk mund të shqyrtohen nga Zyra Qeveritare e Llogaridhënies (GAO) por mund të auditohen nga komisionet e Kongresit për mbikëqyrjen e inteligjencës.³⁸

Pavarësisht se si kryhet shqyrtimi, i tërë aktiviteti i shërbimeve financiare duhet t'i nënshtrohet auditimit nga një organ i jashtëm, që nuk i përket as komunitetit të inteligjencës as ekzekutivit. Në përgjithësi, ILA-t janë organet më të përshtatshme për të kryer auditime të tilla.

6.4 LLOJET E AUDITIMEVE

Llojet e auditimeve të kryera nga ILA-t ndryshojnë nga shteti në shtet, por janë tri llojet në vijim janë pothuajse të përgjithshme:

- *Auditimet financiare*
të cilat përcaktojnë saktësinë dhe rregullsinë e pasqyrave financiare të përgatitura nga agjencitë publike.
- *Auditimet mbi përputhshmërisë*
të cilat përcaktojnë nëse të hyrat dhe shpenzimet e një agjencie janë në përputhje me ligjet dhe rregulloret në fuqi, duke përfshirë ligjet vjetore të buxhetit.
- *Auditimet e performancës apo vlerës për para (VFM)*
të cilat përcaktojnë nëse agjencitë kanë qenë efektive dhe efikase në përmbushjen e mandateve dhe objektivave të tyre – konkretisht, nëse tatimpaguesit kanë nxjerrë vlerë për fondet publike të investuara në agjenci.

Për sa i përket shërbimeve të inteligjencës, ILA-t kryesisht kryejnë auditime financiare dhe mbi përputhshmërinë duke u përqendruar në kontrollet e brendshme financiare, menaxhimin e riskut dhe sistemet e kontabilitetit.

Për arsye se ILA-t nuk mund t'i shqyrtojnë të gjithë transaksionet financiare të një agjencie, shumica shfrytëzojnë një qasje të bazuar në risk për të vlerësuar vlefshmërinë e gjetjeve të tyre. Më saktësisht, ato vlerësojnë rrezikun e saktësisë së pasqyrave financiare të paraqitura. Ato e bëjnë këtë duke vlerësuar, mes tjerash, procedurat e kontabilitetit dhe raportimit të një agjencie, dobësitë në kontrollet e brendshme dhe dobësitë në procedurat e zbulimit të vetë ILA-s.

Kutia 7: Auditimi i performancës në Kanada

Më 2004, Auditori i Përgjithshëm (AP) i Kanadasë kreu një auditim të performancës të Shërbimit Kanadez të Inteligjencës dhe agjencive të tjera të lidhura me inteligjencën. Ky auditim shqyrtonte “menaxhimin e përgjithshëm të nismës së Sigurisë Publike dhe Kundër-Terrorizmit [dhe] bashkërendimin e inteligjencës nga ana e departamentet dhe agjencive dhe aftësinë e tyre për të ofruar informata adekuate për stafin e zbatimit.”³⁹ Auditimi u realizua menjëherë pas investimeve kundër terrorizmit të bëra nga qeveria kanadeze pas 11 shtatorit.

Në raportin përfundimtar të auditimit, AP përfundoi, mes tjerash, se “qeveria nuk ka pasur kornizë menaxhuese e cila do t'i udhëzonte vendimet e investimeve, të menaxhimit dhe zhvillimit dhe do t'i mundësonte asaj veprime të drejtpërdrejta plotësuese në agjenci të veçanta.”⁴⁰ Për më tepër, sipas AP-së, “qeveria si e tërë kishte dështuar në përpjekjet për të arritur përmirësimin e kapaciteteve të sistemeve të të sigurta të informacionit në komunikimin me njëri-tjetrin.”⁴¹ Si gjetje më të përgjithshme, AP konstatoi se kishte “mangësi në mënyrën se si menaxhohet inteligjenca nga qeveria.”⁴²

Auditimi sipas performancës i shërbimeve të inteligjencës mund të jetë shumë sfidues për shkak të arsyeve të shtjelluara në Pjesën 2 të këtij instrumenti, në veçanti pasigurinë e rezultateve dhe vështirësinë për të matur përfitimet, që e karakterizojnë punën e inteligjencës. Për shembull, ILA-t mund ta kenë të vështirë që të vlerësojnë vlerën e aktiviteteve operacionale (siç janë “mbajtja” dhe vëzhgimi i agjentëve) sukcesi apo dështimi i të cilëve mund të jetë i vështirë për t’u vlerësuar në njësi matëse. Si rrjedhojë, disa ILA nuk bëjnë vlerësime të performancës në këto fusha.

Megjithatë, auditimet e performancës, mund të prodhojnë gjetje të cilat auditimet financiare dhe të përputhshmërisë nuk mundën. Për shembull, merrni parasysh rastin e një projekti të madh investimi kapital apo programi të madh të prokurimit që i kalon vlerësimet financiare dhe të përputhshmërisë meqë llogaritë janë të rregullta dhe vepron në përputhje me të gjitha ligjet dhe rregulloret në fuqi. Megjithatë, ai mund të ketë vlerë të ulët për paratë e shpenzuara – dështim ky që mund të zbulohet vetëm përmes auditimit të performancës.

Për aq sa ILA-t kryejnë auditime të performancës të shërbimeve të inteligjencës, ato zakonisht përqendrohen në çështje apo tema specifike në disa agjenci (shih Kutinë 7) — siç janë sistemet e teknologjisë informative apo procedurat e çertifikimit të sigurisë.

6.5 QASJA NË INFORMATA

ILA-t kanë nevojë për qasje të pakufizuar në informata, si parakusht për auditime të cilësisë së lartë dhe për të garantuar pavarësi operacionale. Dëshira e kuptueshme e një shërbimi të inteligjencës për t’i mbrojtur informatat nga zbulimi i paautorizuar nuk zbeh nevojën e ILA-s. Prandaj, është praktikë e mirë që ligji t’i ofrojë ILA-ve qasje në të gjitha dokumentet, personat, dhe mjediset fizike të cilat auditorët i konsiderojnë të nevojshme për punën e tyre. I tillë është, për shembull, rasti në Afrikën e Jugut (shih Kutinë 8), dhe në Gjermani (shih Kutinë 9), ku qasje e tillë përfshin informatat lidhur me operacionet aktuale të inteligjencës. Është thelbësore, por jo e mjaftueshme, që qasja në informacione të përfshihet në ligjin(et) që rregullon(jnë) ILA-në. Ligjvënësit duhet po ashtu të sigurojnë se ligjet për shërbimet e inteligjencës dhe për informacionin sekret nuk janë në kundërshtim me dispozitat për qasjen e ILA-ve. Gjithashtu, ligji duhet t’i ofrojë ILA-ve kompetenca të krijuara për të mbështetur qasjen e tyre në informata. Këto kompetenca mund të përfshijnë kompetencën për thirrje të detyrueshme, kompetencën për kontroll dhe sekuestrim, si dhe kompetencën për të kërkuar dëshmi nën betim apo pohim (shih Kutinë 8).

Kutia 8: Kompetencat e Auditorit të Përgjithshëm të Afrikës së Jugut⁴³

Auditori i Përgjithshëm (AP) i Afrikës së Jugut ka kompetenca të fuqishme të cilat ai apo ajo mund t'i shfrytëzojë për të pasur qasje në informatat e nevojshme. Kjo kuti bën një përmbledhje të këtyre kompetencave. Megjithatë, duhet të theksohet se në praktikë, përfshirja e kompetencave të tilla në kornizën ligjore të AP-së, nuk siguron medoemos ekspozimin e informatave të rëndësishme nga shërbimet e fshehta të inteligjencës.⁴⁴

Qasje në informata

Gjatë kryerjes së auditimit, ligji i jep AP-së qasje të plotë dhe të pakufizuar në të gjitha kohët e arsyeshme:

- në çdo dokument, shënim të shkruar apo në formë elektronike, apo në pjesë të tjera të informatave të cilat janë në posedim të subjektit të auditimit që sqaron veprimtarinë, aktivitetin financiar, pozitën financiare, apo performancën e subjektit të auditimit
- në çdo aset që subjekti i auditimit e posedon apo e ka nën kontroll
- të cilido përfaqësues i subjektit të auditimit apo pjesëtari të stafit të tij

Kompetencat e auditimit

Gjatë kryerjes së auditimit, AP mund:

- të urdhërojë një person që të shpallë nën betim, me gojë apo me shkrim, informatat të cilat mund të jenë të rëndësishme për auditimin – përfshirë informatat konfidenciale, të fshehta apo të klasifikuara.
- t'i parashtojë pyetje çdo personi lidhur me ato informata.

Veç kësaj, gjatë kryerjes së një auditimi, AP mund të kërkojë nga një gjyqtar urdhër për:

- të hyrë në një pronë, mjedis, apo mjet transporti, bazuar në dyshim të arsyeshëm se në to janë të fshehura informata të rëndësishme.
- të kontrollojë çdo pronë, mjedis, apo mjet transporti, si dhe çdo person në objekt apo mjet, për informata përkatëse
- të sekuestruar çdo informatë që mund të jetë e rëndësishme për qëllime të përfundimit të auditimit.

Në përgjithësi, e drejta e AP-së për të pasur qasje në informata të nevojshme është më e lartë se obligimi i shërbimeve të inteligjencës për të mbajtur konfidencialitetin. Për shembull, një person i cili në kushte normale e ka të ndaluar shpalljen e informatave që kanë të bëjnë me një çështje të inteligjencës mund të detyrohet që t'i shpallë ato informata para AP-së. Në raste të tilla, respektimi i kërkesës së AP-së nuk konsiderohet shkelje e detyrimit të personit për mos-zbulim

Në disa shtete, ligji përcakton ndalesa në qasjen e ILA-ve në informata. Për shembull, kjo është e vërtetë në rastin e Zyrës Shtetërore të Auditimit e Britanisë të Madhe, e cila ka qasje të kufizuar në informatat që kanë të bëjnë me burimet dhe metodat e inteligjencës. Ky kufizim është i vogël dhe i përkufizuar qartë, dhe nuk është vendosur me qëllim të pengimit NAO-së. Megjithatë, në vendet e tjera kufizimet në qasjen e ILA-së në informata janë shumë më të mëdha. Për shembull, në SHBA ligji i mundëson komunitetit të inteligjencës një liri të konsiderueshme veprimi për të vendosur se çfarë informatash do të ndajë me Zyrën Qeveritare, për secilin rast.⁴⁵ Gjithashtu, GAO e ka të ndaluar

qasje në informatat lidhur me burimet, metodat dhe veprimet e fshehta të “llogarive të paregjistruara”.⁴⁶ Kufizimet në qasje në informata e pengojnë punën e GAO-s dhe të homologëve të saj në shtetet e tjera; ato mund të shpjenë në zvogëlimin e efektshmërisë dhe tërësisë së mbikëqyrjes së pavarur financiare.

Madje edhe atëherë kur ligji u jep ILA-ve qasje të plotë dhe kompetenca të forta zbatuese, këto kompetenca mund të mos jenë të mjaftueshme për të siguruar qasje në të gjitha informatat që ILA i cilëson si të rëndësishme. Për shkak të natyrës konfidenciale të shumicës së çështjeve të ndërlidhura me inteligjencën, ILA-t përballen me pengesa praktikligjike në qasje në lloje të caktuara të informacionit. Në veçanti, ato do ta kishin të vështirë të intervistonin informatorë me pagesë, sigurimin e informatave për operacionet e fshehta dhe verifikimin e ekzistimit të aseteve të përdorura nga agjentët e fshehtë.

Ndikimi i auditimeve dhe kufizimet ligjore e praktike mbi qasjen në informata varen, ndër të tjera, nga lloji i auditimit që bëhet dhe nga gatishmëria për bashkëpunim e shërbimit të inteligjencës. Në disa rrethana, kufizimet në qasjen në informata mund të dobësojnë në mënyrë domethënëse aftësinë e ILA-së për ta kryer punën, duke cënuar integritetin e procesit të auditimit dhe duke rezultuar me një nivel të cilësisë së garancive nga auditimi që lë për të dëshiruar. Në të vërtetë, është veçanërisht problematike nëse auditorët nuk janë në dijeni që informatat, të cilat do të mund t’i kishin ndryshuar përfundimet e tyre, janë fshehur prej tyre. Në mungesë të informatave të tilla, ata madje mund të nxjerrin konkluzione të pakualifikuara që japin një përshtypje të pasaktë të garancive të auditimit dhe llogaridhënies.

Probleme të këtilla ka më shumë gjasa që të shfaqen në ato shtete ku autoriteti dhe pavarësia e ILA-së nuk është vendosur plotësisht dhe/ose ILA ka një marrëdhënie të keqe me shërbimet e inteligjencës që u janë nënshtruar auditimit. Në qoftë se një ILA vlerëson që kufizimet në qasjen në informata kanë dëmtuar aftësinë e saj për të dhënë mendim të saktë mbi auditimin, standardet ndërkombëtare të auditimit përcaktojnë që ILA-ja të japë një mendim të kualifikuar. Respektimi i kësaj detyre profesionale siguron që çfarëdo kufizimesh ligjore apo praktike të qasjes në informata të merren parasysh në mendimet dhe raportet e auditimit.

6.6 MBROJTJA E INFORMATAVE

Për t’i siguruar si shërbimet e inteligjencës ashtu edhe ekzekutivin që informatat që u zbulohen auditorëve do të mbahen konfidenciale, shumë ILA kanë krijuar njësi speciale për të kryer auditimet e inteligjencës, që janë të vendosura në mjedise të sigurt dhe kanë personel të çertifikuar për aspekte sigurie. (Si rregull i përgjithshëm, personeli i ILA-së që auditon të dhënat e shërbimit të inteligjencës duhet t’i nënshtrohet standardeve të njëjta të sigurisë sikurse personeli i shërbimit të inteligjencës me që kaqasje në ato të dhëna.⁴⁷) Trajtimi i informatave konfidenciale në mënyrë profesionale krijon mirëbesim ndërmjet ILA-ve dhe shërbimeve të inteligjencës, si dhe rrit gjasat që informatat të ofrohen me gatishmëri në të ardhmen.

6.7 RAPORTET

Raportet janë mjeti kryesor përmes të cilit auditorët komunikojnë gjetjet dhe rekomandimet e tyre. Përfituesit e raporteve të auditimit përfshijnë menaxhmentin e shërbimit të inteligjencës, zyrtarët e ekzekutivit, parlamentarët dhe pjesëtarët e opinionit

të gjerë. Shpeshherë, këto palë të interesit ndërmarrin veprime që bazohen kryesisht në raportet e ILA. Ç'është më e rëndësishme, parlamentarët i përdorin raportet e ILA si bazë për mbikëqyrjen që u bëjnë financave të shërbimeve inteligjente. Me të vërtetë, gjetjet dhe rekomandimet e ILA-ve mund të kenë ndikim mbi shërbimet e inteligjencës dhe ekzekutivin kryesisht përmes vendimeve parlamentare mbi buxhetet e ardhshme.

6.7.1 Fshehtësia

Meqë raportet e ILA për shërbimet e inteligjencës përmbajnë referenca për informata të klasifikuara, versionet e përdaktuara mbahen zakonisht të fshehta nga publiku, madje edhe shumica e deputetëve të parlamentit. Ligji dhe/ose praktika e zakonshme ua lejon zakonisht qasjen në versionin e plotë (të klasifikuar) të raporteve vetëm menaxhmentin të lartë të shërbimeve të inteligjencës, zyrtarëve të lartë të ekzekutivit, anëtarëve të komisioneve parlamentare për mbikëqyrjen, dhe, në disa raste, anëtarëve të komisioneve parlamentare për financat/buxhetin.

Ndonëse informatat e ndjeshme lidhur me sigurinë kombëtare që përmbajnë raportet e ILA-ve padyshim që duhet të qëndrojnë brenda “rrethit të sigurisë,” shumë pjesë të këtyre raporteve mund të duhet të bëhen publike. Në këtë kontekst, Auditori i Përgjithshëm i Afrikës së Jugut ka deklaruar që raportet e tij për shërbimet e inteligjencës duhet të bëhen publike meqë në ato nuk ka asgjë që, në qoftë se do të zbulohesh, do të ishte në dëm të shërbimeve apo të rrezikonte sigurinë e vendit.⁴⁸

Bllokimet tërësore të publikimit të auditimeve të shërbimeve të inteligjencës dhe klasifikimi rutinor i përmbajtjes së tyre nuk janë në përputhje me parimet themelore demokratike të transparencës, qeverisjes së hapur dhe lirisë së informimit. Në lidhje me këtë çështje, kushtetuta e Afrikës së Jugut është sidomos përparimtare duke kërkuar zbulimin e të gjitha raporteve të përgatitura nga Auditori i Përgjithshëm, duke përfshirë këtu ato në lidhje me shërbimet e inteligjencës, me kusht që nga ato të fshihen informatat e ndjeshme.⁴⁹ Në përgjithësi, klasifikimi duhet të përbëjë përjashtim nga rregulli i përgjithshëm dhe të lejohet atëherë kur është i domosdoshëm për mbrojtjen e interesave legjitime të sigurisë kombëtare.

Anëtarët e shërbimeve të inteligjencës apo të ekzekutivit në asnjë rast nuk duhet të kenë mundësi që dispozitat për fshehtësinë t'i përdorin për të fshehur përdorimin e paligjshëm të fondeve publike. Praktikë e mirë është që ligji të përmbajë një dispozitë të veçantë që në mënyrë të qartë të shprehë lejimin e zbulimit të informatave të klasifikuara kur kjo është e domosdoshme për ta zbuluar shkelje. Citati i mëposhtëm nga Ligji jugafrikan për auditim publik e përshkruan këtë lloj dispozite:

(1) Auditori i Përgjithshëm duhet të ndërmarrë hapa paraprakë për t'u ruajtur nga zbulimi i informatave të fshehta apo të klasifikuara.

(2) Hapat e ndërmarrë sipas nënparagrafit (1) nuk duhet të pengojnë zbulimin e çfarëdo gjetjeje të auditimit nga Auditori i Përgjithshëm apo ndonjë auditor i autorizuar të çfarëdo shpenzimi të paautorizuar, shpenzimi të parregullt apo shpenzimi të pafrytshëm apo të kushtueshëm...apo të çfarëdo veprimi tjetër të parregullt apo kriminal në lidhje me aktivitetin financiar të subjektit që auditohet, por asnjë zbulim i këtyllë nuk mund të përfshijë fakte të cilat në rast të zbulimit do të ishin në dëm të interesave kombëtare.⁵⁰

6.7.2 Bërja publike e informatave

ILA-t duhet që, si minimum, t'i bëjnë publike llojet e mëposhtme të informatave lidhur me auditimet/shqyrtimet e tyre të shërbimeve të inteligjencës:

- *listën e auditimeve që ILA i ka kryer apo do t'i kryejë*
Përmbajtja e secilës referencë mund të mjaftohet me titullin dhe një sqarim të shkurtër.⁵¹
- *mendimin themelor i auditimit rreth pasqyrave financiare të shërbimit*
Mendimi themelor, i cili është zakonisht një dokument shumë i shkurtër, zbulon pak informata por konfirmon që ka pasur ndërveprim me shërbimin.
- *Versionet publike të raporteve të klasifikuara*
ILA-t duhet t'i nxjerrin versionet publike të raporteve të tyre, duke përfshirë auditimet periodike dhe të performancës që adresojnë shërbimet e inteligjencës (shih Kutinë 8, për shembull). Kjo mund të bëhet përmes redaktimit (fshirjes) së informatave të ndjeshme nga versionet e klasifikuara të raporteve, duke nxjerrë një version të veçantë publik të raporteve, ose duke i përfshirë të gjitha informatat e klasifikuara nëpër shtojca të cilat nuk bëhen publike. Ndonëse shumica e organeve parlamentare dhe eksperte të mbikëqyrjes nxjerrin versione publike të raporteve të tyre, kjo praktikë ende nuk është shumë e përhapur ndërmjet ILA-ve.

6.8 RËNDËSIA E TRANSPARENCËS NË PUNËN E ILA-VE

Në ruajtjen e parimeve të qeverisjes demokratike, publiku duhet të dijë sa më shumë që është e mundur – duke respektuar kufizimet e konfidencialitetit të diskutuara më lart – për punën e ILA-ve dhe raporteve të tyre për shërbimet e inteligjencës. Informimi i publikut për auditimet e ILA-ve mbi shërbimet e inteligjencës ndihmon në krijimin e besimit dhe mbështetjes për shërbimin e audituar, por edhe për ILA-në. Sigurimi i publikut që komuniteti i inteligjencës i nënshtrohet vëzhgimit të mirëfilltë ndihmon në perceptimin e dobishëm që shërbimet e inteligjencës janë duke vepruar në mënyrë profesionale, duke shfrytëzuar fondet në mënyrën e duhur, si dhe duke vepruar brenda kornizës ligjore.

Për më tepër, transparenca ndihmon në rënien e miteve për shërbimet e inteligjencës – që ka të bëjë veçanërisht me përdorimin e fondeve publike. Kjo veçanërisht është e domosdoshme në vendet ku niveli i besimit tek shërbimet e inteligjencës mbetet i ulët dhe shërbimet më parë kanë keqpërdorur fondet. Gjithashtu shërben për të krijuar dhe informuar debatin publik për rolin e mirëfilltë të shërbimeve të inteligjencës. Kjo mund të jetë e rëndësishme kur qeveritë përballen me deficite të mëdha buxhetore dhe duhet të shkurtojnë shërbimet publike.

Kutia 9: Gjykata Federale Gjermane e Auditimit

Gjykata Federale Gjermane e Auditimit (FCA) ka mandat auditimin e gjitha organeve të qeverisë federale, duke përfshirë shërbimet federale të inteligjencës.⁵²

Funksionet

Funksionet e FCA-së në lidhje me organet federale të qeverisë janë:

- auditimi i të ardhurave, shpenzimeve, aseteve dhe detyrimeve, si dhe hulumtimi i veprimeve që kanë ndërmarrë që mund të ketë pasoja financiare
- mbështetja e parlamentint në ushtrimin e të drejtës së tij për caktimin e buxheteve të agjencive, duke përfshirë dhënien e mendimeve për projektbuxhetet.
- mbështetja e parlamentint për të vendosur mbi miratimin e menaxhimit të fondeve publike nga ekzekutivi⁵³

Fushëveprimi i auditimeve

Ligji përkatës nuk cakton kufizime të aktivitetit të FCA-së. Rrjedhimisht, vetëm FCA vendos se cilat agjenci dëshiron të auditojë, si, kur dhe si do të bëhen auditimet. Parlamenti – në këtë kontekst Komisioni Konfidencial i Bundestagut – mund të kërkojë auditime nga FCA-ja, por nuk mund të detyrojë FCA-në të veprojë. Auditimet e FCA-së përcaktojnë nëse agjencitë kanë respektuar ligjet dhe rregulloret për aktivitetin financiar. Në veçanti, ato përcaktojnë nëse:

- dispozitat e ligjit të buxhetit janë respektuar.
- të hyrat, shpenzimet, pasuritë dhe detyrimet janë regjistruar dhe mbajtur mirë me dokumente.
- fondet publike janë administruar në mënyrë efikase.
- detyrat e dhëna janë kryer në mënyrë efektive.

Çështjet e inteligjencës që trajtohen nga FCA adresohen nga Komisioni Konfidencial (shih Kutinë 5), si pjesë e procesit të shpenzimit të buxhetit si dhe në diskutimet vijuese buxhetore. Vijimisht, përfaqësuesit e ILA-së shpesh marrin pjesë në takimet e Komisionit Konfidencial, duke krijuar kështu një nyje të dobishme mes proceseve të auditimit dhe ndarjes së fondeve.⁵⁴

Përbërja

FCA-ja udhëhiqet nga kryetari dhe nënkryetari. Të dy emërohen nga ekzekutivi dhe zgjedhen nga parlamenti. Secili mund të ushtrojë mandat maksimal prej dymbëdhjetë vitesh. FCA-ja ndahet në divizione tematike, secili sosh me një drejtor dhe zëvendës. Të gjithë janë “anëtarë të gjykatës”, që do të thotë se gëzojnë pavarësi gjyqësore. Shumica e vendimeve të auditimit merren nga “kolegje” me dy anëtarë të gjykatës (drejtori përkatës dhe shefi i sektorit); kur nuk ka pajtim, kryetari iu bashkohet për të krijuar kolegji me tre anëtarë.⁵⁵

Qasja në informata

Ligji detyron gjitha agjencitë qeveritare, duke përfshirë shërbimet e inteligjencës, që t’i sigurojnë FCA-të gjithë dokument që FCA i konsideron të nevojshëm për kryerjen e punës së saj. Nuk ka kufizime për këtë detyrim.⁵⁶

Raportet

Ndërsa FCA zakonisht i bën publike raportetë saj, raportet për shërbimet e inteligjencës nuk bëhen publike. Në vend të kësaj, ajo ia dorëzon raportet Komisionit Konfidencial, komisionit të Bundestagut për mbikëqyrje të inteligjencës, si dhe organeve përkatëse të ekzekutivit.⁵⁷

7. REKOMANDIME

Edhe pse nuk ka ndonjë qasje të vetme “më të mirë” në kuptimin e mbikëqyrjes së financave të shërbimeve inteligjente, rekomandimet në vijim, të nxjerra nga ligjet, modelet institucionale, si dhe praktikata e përmendura në këtë instrument, janë praktika të mira që mund të përshtaten në shumë modele të ndryshme ligjore e institucionale. Shumica e këtyre rekomandimeve kanë parasysh që kornizat ligjore dhe institucionale për buxhetim dhe auditim ekzistojnë, si dhe që korniza ligjore për menaxhimin dhe shfrytëzimin e parave publike është e vendosur tashmë.

Rekomandimet në lidhje me buxhetimin dhe raportimin financiar

- Buxhetet e shërbimeve të inteligjencës duhet të jenë “gjithëpërfshirëse”, që do të thotë që duhet të mbulojnë gjitha aktivitetet financiare të një shërbimi. Ligji duhet të ndalojë në mënyrë specifike që shërbimet të hyjnë në aktivitete financiare që nuk përfshihen në buxhetet e tyre.
- Qeveritë duhet të zbulojnë sa më shumë që është e mundur pa rrezikuar sigurinë publike apo atë kombëtare. Së paku, duhet të zbulojnë shumën totale që i ndahet një shërbimi, subtotalet për kategori të caktuara të shpenzimeve, si dhe objektivat që ndërlidhen me shpenzime të caktuara. Informatat buxhetore duhen klasifikuar vetëm kur fshehtësia është plotësisht e domosdoshme për të mbrojtur interesat legjitimë të sigurisë kombëtare.
- Parlamentet duhet të miratojnë legjislacionin për rregullimin e asaj se cilat informata financiare (buxhetet dhe pasqyrat financiare) duhen zbuluar, si dhe çfarë mund të mbetet konfidenciale apo/dhe që i nënshtrohet procedurave të jashtëzakonshme të kontabilitetit dhe auditimit.
- Shërbimet inteligjente duhet të përgatisin versione publike të pasqyrave të tyre financiare që përmbajnë sa më shumë informata që është e mundur.

Rekomandimet në lidhje me kontrollet e brendshme financiare

- Shërbimet e inteligjencës nuk duhen përjashtuar nga ligjet që rregullojnë kontrollet e brendshme financiare dhe mekanizmat e auditimit të agjencive publike.
- Nëse një shërbim inteligjence ka leje për shmangie të kohëpaskohshme nga ligjet dhe rregulloret për menaxhimin dhe shfrytëzimin e fondeve publike, autoriteti i lejimit të këtyre shmangieve duhet bazuar në akte ligjore. .

Rekomandimet për mbikëqyrjen e jashtme financiare

- Ligjet duhet të detyrojnë ILA-t të auditojnë financat e shërbimeve inteligjente të përcaktojnë nëse pasqyrat financiare të shërbimit janë të sakta e të drejta, nëse transaksionet financiare të shërbimit përputhen me ligjet dhe rregulloret në fuqi, si dhe nëse fondet publike janë përdorur efektivisht në një mënyrë që të sigurojnë vlerën për paratë e shpenzuara. Në zbatim të këtyre synimeve, ILA-t duhet të fuqizohen të auditojnë të gjitha aspektet e aktivitetit të shërbimit, duke përfshirë llogaritë e veçanta që kanë të bëjnë me operacionet e fshehta apo përndryshe të ndjeshme.

- Parlamentet dhe ILA-t duhet t'ia nënshtrojnë financat e shërbimeve inteligjente nivelit të njëjtë të kontrollit që vlen për financat e agjencive të tejra publike. Ky kontrollim duhet të bëhet përgjatë gjithë ciklit buxhetor, duke filluar me shqyrtimin e plotë të pjesëve të klasifikuara të propozim-buxheteve dhe duke përfunduar me shqyrtimin *ex post* dhe auditimin e regjistrave financiarë të shërbimit.
- Ligji duhet t'i japë organeve të jashtme mbikëqyrëse qasje ndaj të gjitha informatave që konsiderohen të domosdoshme për kryerjen e punës së tyre, pa marrë parasysh nëse informatat mbahen nga shërbimi i inteligjencës që është nën auditim apo nga një organ tjetër publik. Qasje e tillë duhet të mbështetet me kompetenca përkatëse hetuese për të urdhëruar zbulimin.
- Parlamentet dhe ILA-t me qasje në informata konfidenciale duhet të ndërmarrin hapa për të mbrojtur ato informata nga zbulimet e paautorizuara. Masat e tilla duhet të sigurojnë që informatat të vihen në dispozicion vetëm të personelit që ka nevojë të dijë, që është i sigurt fizikisht dhe teknologjikisht, si dhe të ekzistojnë sanksione për të shmangur zbulimet e paautorizuara.
- Anëtarët e komisioneve parlamentare përgjegjëse për mbikëqyrje financiare duhet të kenë burime njerëzore dhe teknologjike për t'i mundësuar atyre të kuptojnë financat e shërbimit inteligjent dhe për të kryer vëzhgim kuptimplotë.
- Parlamentet duhet të sigurojnë që ILA-t duhet të kenë autoritetin dhe burimet e nevojshme për të kryer punën e tyre. Për më tepër, ata duhet të promovojnë zbatimin e rekomandimeve të ILA-ve nga shërbimet e inteligjencës.
- Parlamentet duhet të sigurojnë ekzistencën e lidhjeve të duhura ndërmjet organeve të jashtme të mbikëqyrjes në mënyrë që rezultatet e shqyrtimit *ex post* dhe auditimit të mund të përdoren për të ndihmuar në kontrollin e projekt buxheteve në vitet vijuese.
- Komisionet parlamentare përgjegjëse për mbikëqyrjen financiare të shërbimeve të inteligjencës duhet që të angazhohen me ILA-t në mënyrë aktive. Kjo duhet të përfshijë: shqyrtimin e raporteve të tyre, mbajtjen e takimeve të vazhdueshme, si dhe ndërmarrjen e hapave për të siguruar që ILA-t kenë kompetencat dhe burimet adekuate për të audituar shërbimet e inteligjencës.
- Parlamentet dhe ILA-t kanë përgjegjësi të informojnë publikun në lidhje me mbikëqyrjen e shërbimeve të inteligjencës. Ata duhet të përgatisin versionet publike të gjetjeve të tyre dhe të prodhojnë raporte periodike për publikun mbi aktivitetet e tyre

Fundnotat

1. Ky instrument bazohet në punimet dhe materialet me shkrim të një seminari të DCAF-së mbi mbikëqyrjen financiare të shërbimeve të inteligjencës. Pjesëmarrës ishin anëtarë të lartë të institucioneve të larta të auditimit, përfaqësues të parlamentëve, ish-zyrtarë të inteligjencës, si dhe akademikë nga një sërë vendesh. Të gjitha materialet janë mbajtur pa protokoll dhe si të tilla nuk janë cituar drejtpërdrejt. Pjesëmarrësit gjithashtu kanë ofruar reagimet e tyre të edobishm në versionin fillestar të këtij instrumenti. Autori dëshiron të shprehë mirënjohjen e tij për gjithë anëtarët e këtij grupi, si dhe falënderime për kolegët nga DCAF Hans Born, Benjamin S. Buckland, dhe Gabriel Geisler për komentet e tyre të pagmueshme në versionet e mëhershme.
2. “Vlera për para” i referohet ekonomizimit, efikasitetit dhe efektshmërisë me të cilat organizata shfrytëzon burimet e saj në kryerjen e përgjegjësisë të saj; shih “Auditimin e Performancës”, tek: Organizata Ndërkombëtare e Institucioneve të Larta të Auditimit (INTOSAI), Udhëzim për Auditimin Financiar – Glosar termesh për Udhëzimet e Auditimit Financiar - Financial Audit Guideline – Glossary of Terms to the INTOSAI Financial Audit Guidelines.
3. Shtetet e Bashkuara, Agjencia Qendrore e Inteligjencës (CIA); ndarjet e buxhetiti; shpenzimet; Kodi SHBA 50 §403j (gjendet tek <http://us-code.vlex.com/vid/central-intelligence-agency-expenditures-19266900>).
4. Shembuj të këtyre përjashtimeve janë: Mbretëria e Bashkuar, Rregulloret për Kontrata Publike të Mbrojtjes dhe Sigurisë 2011, nr. 1848, neni 7 7 (gjendet tek <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1848/made>).
5. Auditori i Përgjithshëm i Kanadasë, *Raporti i Auditorit të Përgjithshëm të Kanadasë* (1996), “Kapitulli 27 – Komuniteti Kanadez i Inteligjencës – Kontrolli dhe Llogaridhënia (Chapter 27—The Canadian Intelligence Community—Control and Accountability),” neni 27.107 (gjendet tek http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_199611_27_e_5058.html).
6. Për më shumë informata, shih David Johnston dhe Mark Mazzetti, “Vështrim mbi përqaftimin nga CIA të burgjeve sekrete (A Window Into C.I.A.’s Embrace of Secret Jails)” *New York Times*, 12 gusht 2009; David Johnston, “Ish-Zyrtari i CIA-s pranon korrupsionin (Ex-C.I.A. Official Admits Corruption)” *New York Times*, 29 shtator 2008; Matthew Barakat, “Federalët: Keqpërdorimet e Foggos nga CIA me dekada (Feds: Misconduct by CIA’s Foggo spanned decades)” *Associated Press*, 25 shkurt 2009; si dhe SHBA kundër *Foggo dhe Wilkes*, Gjykata Amerikane e Qarkut të Kalifornisë së Jugut, Konfirmimi i aktakuzës nga Juria e Madhe, qershor 2005.
7. Banka Botërore, *Manuali i menaxhimit të shpenzimeve publike (Public Expenditure Management Handbook)* (Washington: The World Bank, 1998), “Kodi i Praktikave të Transparencës Fiskale (Code of Practices on Fiscal Transparency)” Shtojcë J.
8. Todor Tagarev, (ed.), Ndërtimi i transparencës dhe zvogëlimi i korrupsionit në mbrojtje: konspekt i praktikave më të mira (*Building Transparency and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices*) (Geneva: NATO/DCAF, 2010), p. 64. Shembulli nga ligji vendor është Akti Jugafrikan i Menaxhimit të Financave Publike, nr. 1 1999, neni 38(2).
9. Për diskutim më të hollësishëm të qasjeve të ndryshme ndaj buxhetimit shih Banka Botërore, *Manual për Menaxhimin e Shpenzimeve Publike (Public Expenditure Management Handbook*, f. 12–16; Tagarev, Ndërtimi i transparencës (*Building Transparency*), f. 59; si dhe Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD) “Buxhetimi i performancës: Manual shfrytëzuesi (Performance Budgeting: A User’s Guide),” Policy Brief (March 2008).
10. Pasqyra e Vetme e Inteligjencës së Mbretërisë së Bashkuar mbledh buxhetet e tri shërbimeve civile të inteligjencës.
11. Për diskutim më të hollësishëm, shih Nicolas Masson dhe Lena Andersson, *Manual: Përforcimi i mbikëqyrjes financiare në sektorin e sigurisë* (Guidebook: Strengthening Financial Oversight in the Security Sector - Geneva: DCAF, 2012).
12. Francë, Mission Ministérielle Projets Annuels de Performances, “Annexe au projet de loi de finance pour Défense” (2010), pp. 36–37.
13. Për rëndësinë e qasjes së vendim-marrësve në gjitha informatat buxhetore, shih: Banka Botërore, *Manual për Menaxhimin e Shpenzimeve Publike (Public Expenditure Management Handbook*, pp. 1–2).
14. Zyra e Përgjithshme e Kontabilitetit të SHBA-së (GAO), “CIA: Vështrime mbi qasjen e GAO-s në informata mbi programet dhe aktivitetet e CIA-s (Central Intelligence Agency: Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities),” GAO-01-975T (July 2001), p. 10; dhe Shtetet e Bashkuara, Agjencia Qendrore e Inteligjencës; ndarjet e buxhetiti, shpenzimet, Kodi SHBA 50 §403j.
15. Shih për shembull, Australi, Akti i Menaxhimit Financiar dhe Llogaridhënie, 1997, neni 49.
16. Organizata Australiane e Inteligjencës së Sigurisë, Pasqyrat Financiare, tek Raporti vjetor 2010–11

- (Canberra: 2011), pp. 133–151 (gjendet tek <http://www.asio.gov.au/img/files/Report-to-Parliament-2010-11.pdf>).
17. France, Loi organique n°2001--692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), Article 54.
 18. Për një diskutim të modelit italian në të cilin parlamenti voton për shumën agregate, duke i lënë ndarjen e fondeve specifike në diskrecion të ekzekutivit, shih Federico Fabbrini dhe Tomasso Giupponi, “Mbikëqyrja parlamentare dhe e specializuar e agjencive të sigurisë dhe inteligjencës në Itali (Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Italy),” tek Mbikëqyrja parlamentare dhe e specializuar e agjencive të sigurisë dhe inteligjencës në Bashkimin Evropian (*Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*), Aidan Wills dhe Mathias Vermeulen (Brussels: European Parliament, 2011), Annex A, p. 245.
 19. Hungari, Akti CXXV i 1995 mbi Shërbimet e Sigurisë Kombëtare, neni 14(g).
 20. Richard Best, *Procesi i Ndarjes së Buxhetit për Inteligjencën: Çështjet e Kongresit (The Intelligence Appropriations Process: Issues for Congress - Washington: Congressional Research Service, October 27, 2011)*; shih edhe Richard Best dhe Elizabeth Bazan, *Shpenzimet e Inteligjencës: Çështjet e zbulimit publik (Intelligence Spending: Public Disclosure Issues - Washington: Congressional Research Service, February 15, 2007)*, p. 5; Frederick Kaiser, Walter Oleszcek, dhe Todd Tatelman, *Manuali i Mbikëqyrjes së Kongresit, Shërbimi hulumtues i Kongresit (Congressional Oversight Manual, Congressional Research Service - Washington: Congressional Research Service, June 2011)*, pp. 16–19; Eric Rosenbach dhe Aki Peritz, *Konfrontim apo bashkëpunim? Kongresi dhe komuniteti i inteligjencës (Confrontation or Collaboration? Congress and the Intelligence Community - Cambridge, MA: Harvard, 2009)*, pp. 24–28; dhe James Saturno, *Procesi Buxhetor në Kongres: Pasqyrë e shkurtër (The Congressional Budget Process: A Brief Overview - Washington: Congressional Research Service, 2004)*.
 21. Kodi Federal Buxhetor Gjerman, neni 10(a). Shih edhe Hans De With dhe Erhard Kathmann, “Mbikëqyrja parlamentare dhe e specializuar e agjencive të sigurisë dhe inteligjencës në Gjermani (Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Germany),” tek Mbikëqyrja parlamentare dhe e specializuar e agjencive të sigurisë dhe inteligjencës në Bashkimin Evropian (*Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*), Wills dhe Vermeulen, Annex A, pp. 225–226.
 22. Për diskutim më të hollësishtëm, shih Wills dhe Vermeulen, pp. 129–131.
 23. Itali, Ligji 124/2007, nenet 33(8) dhe 29(2).
 24. Spanjë, Ligji 11/1995, neni, 2.2. Shih edhe Susana Sanchez Ferro, “Mbikëqyrja parlamentare dhe e specializuar e agjencive të sigurisë dhe inteligjencës në Spanjë (Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in Spain),” tek Mbikëqyrja parlamentare dhe e specializuar e agjencive të sigurisë dhe inteligjencës në Bashkimin Evropian (*Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*), Wills dhe Vermeulen, Annex A, p. 271.
 25. Kryetari i Komisionit të Llogarive Publike është gjithmonë nga opozita.
 26. Mbretëria e Bashkuara, Ligji Shërbimeve të Inteligjencës 1994, neni 10 (1).
 27. Shih për shembull, Mbretëria e Bashkuar, Komisioni për Inteligjencë dhe Siguri, Raporti vjetor 2010–2011, CM 8114 (2011), pp. 12–16.
 28. Ian Leigh, “Mbikëqyrja parlamentare dhe e specializuar e agjencive të sigurisë dhe inteligjencës në Mbretërinë e Bashkuar (Parliamentary and Specialised Oversight of Security and Intelligence Agencies in the United Kingdom),” tek Mbikëqyrja parlamentare dhe e specializuar e agjencive të sigurisë dhe inteligjencës në Bashkimin Evropian (*Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*), Wills dhe Vermeulen, p. 298.
 29. Ibid., p. 297; shembuj të punës së Hetuesit diskutohen tek Mbretëria e Bashkuar, Komisioni për Inteligjencë dhe Siguri, Raporti vjetor 2010–2011, pp. 7, 16, 17, and 79.
 30. OECD, “Marrëdhëniet mes institucioneve të larta të auditimit dhe komisioneve parlamentare (Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees),” Sigma Papers, No. 33 (Paris: OECD Publishing, January 2002), pp. 19–20.
 31. Në disa vende, shqyrtimi *ex post* gjithashtu përcakton nëse ILA ka kryer auditimet në mënyrën e duhur.
 32. Francë, Ministria e Buxhetit, Llogarive Publike dhe Shërbimit Civil, “Udhëzues për aktet nënligjore kushtetuese për aktet buxhetore (Guide to the Constitutional Bylaws on Budget Acts)” (2008) p. 32; Francë, LOLF, neni 54 dhe neni 58; Shtetet e Bashkuara, Zyra Qeveritare e Llogaridhënies, faqja e internetit (gjendet tek <http://www.gao.gov/about/index.html>).
 33. Ministria federale gjermane e financave: “Sistemi buxhetor i Republikës Federale të Gjermanisë (The Budget System of the Federal Republic of

- Germany” (Berlin: 2008) p. 47.
34. Rezoluta e Asamblesë së Përgjithshme të OKB-së, “Promovimi i efikasitetit, llogaridhënies, efektivitetit dhe transparencës së administratës publike duke fuqizuar institucionet e larta të auditimit,” Dokumenti i OKB-së A/RES/66/209 (15 mars 2012),.
 35. Po aty, f. 18.
 36. I tillë është rasti në SHBA, ku autoriteti GAO-s për të audituar disa fusha të veprimtarisë së CIA-s janë është i kufizuar edhe në praktikë edhe me ligj. Shih Direktivën e Komunitetit të Inteligjencës, nr. 114, 30 qershor 2011; Gene Dorado (US Comptroller General), Letër për Drejtorin e Inteligjencës Kombëtare James Clapper që ka të bëjë me “Komentet e GAO-s për Direktivën e Komunitetit të Inteligjencës, numër 114: Qasja e Auditorit të Përgjithshëm në Informatat e Komunitetit të Inteligjencës,” 28 prill 2011; dhe GAO i SHBA, “Agjencia Qendrore e Inteligjencës: Vrojtimet lidhur me Qasjen e GAO në Informata lidhur me Programet dhe Aktivitetet e CIA-s,” GAO-01-975T (korrik 2001), f 4–8.
 37. France, Loi n° 2001–1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002, neni 154; Francë, L’Assemblée Nationale, “Rapport fait au nom de la Commission des Finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2012: Annexe n° 12, direction de l’action du gouvernement publications officielles et information administrative” (14 tetor 2009), f 25–27.
 38. SHBA, Shpenzimet e Auditimit Aprovohen pa Fatura, Kodi i SHBA-së 31 §3524.
 39. Zyra e Auditorit të Përgjithshëm në Kanada, *mars 2004 Raport i Auditorit të Përgjithshëm të Kanadasë* (2004), Pjesa 3.2.
 40. Po aty, Pjesa 3.3.
 41. Po aty, Pjesa 3.4.
 42. Po aty, Pjesa 3.5.
 43. Afrikë e Jugut, Akti Normativ i Auditimit Publik, nr. 25, 2004, Pjesët 15–16.
 44. Afrikë e Jugut, Komisioni i Shqyrtimit Ministror për Inteligjencën, *Inteligjenca në Demokracinë Kushtetuese: Raport Final për Ministrin e Shërbimeve të Inteligjencës, i Nderuari z. Ronnie Kasriels, Deputet* (10 shtator 2008), f 226–227.
 45. Direktiva e komunitetit të inteligjencës, nr. 114; dhe Gene Dorado, Letër për Drejtorin e Inteligjencës kombëtare James Clapper, 28 prill 2011.
 46. GAO e SHBA-së, “Agjencia Qendrore e inteligjencës: Vështrime mbi Qasjen e GAO-së në informatat mbi programet dhe aktivitetet e CIA-s (Central Intelligence Agency: Observations on GAO Access to Information on CIA Programs and Activities,)” pp. 4–8; Direktiva e komunitetit të inteligjencës, nr. 114; si dhe Frederick M. Kaiser, “GAO kundrejt CIA-s: Betejat kundër një force mbizotëruese (Versus the CIA: Uphill Battles against an Overpoëtering Force),” *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* Vol. 15, No. 3 (Fall 2002): pp. 345–353.
 47. Shih për shembull, Ligjin australian për Auditorin e Përgjithshëm, 1997, neni 36; 31 U.S.C. 716; si dhe OECD, “Auditimi i lëndëve sekrete dhe politikisht të ndjeshme, praktikat komparative të auditimit (The audit of secret and politically sensitive subjects, comparative audit practices),” Sigma Papers, No. 6 (Paris: OECD Publishing, 1996), p. 12.
 48. Afrikë Jugore, Komisioni Ministror Shqyrtues i Inteligjencës, *Inteligjenca në demokraci kushtetuese (Intelligence in a Constitutional Democracy - 10 shtator 2008)*, p. 229.
 49. Kushtetuta e Republikës së Afrikës Jugore, nr. 108, 1996, neni 188(3).
 50. Afrikë Jugore, Akti i Auditimit Publik, neni 18.
 51. Zyra Shtetërore Australiane e Auditimit ndjek këtë praktikë. Një shembull i planit të auditimit të NAO-s, mund të gjendet tek http://www.anao.gov.au/~media/Files/Audit%20Work%20Programs/2011_Audit_Work_Plan.PDF. Një shembull i një modeli të auditimit, mund të gjendet tek <http://www.anao.gov.au/Publications/Audits-in-Progress>.
 52. Kodi Bazë Gjerman, neni 114(2); Gjermani, Kodi Buxhetor Federal, 19 gusht 1969, *Gazeta Zyrtare Federale, I*, p. 1284, ndryshuar së voni me nenin 4 të Aktit të 31 korrikut 2009, *Gazeta Zyrtare Federale I*, p. 2580, neni 10a (3); neni 88.
 53. Kodi Bazë Gjerman, neni 114(2); Rregullat e auditimit të Bundesrechnungshof (Gjykata Federale Gjermane e Auditimit), ndryshuar së voni me vendim të Senatit më 29/30 gusht 2005, nenet 3, 56–57.
 54. Gjermani, Kodi Buxhetor Federal, neni 10a (3) dhe nenet 89–90; Rregullat e auditimit të Bundesrechnungshof, nenet 4–5; Sistemi buxhetor i Republikës Federale të Gjermanisë, , pp. 49 and 51.
 55. Akti i Gjykatës Federale Gjermane të Auditimit, 11 korrik 1985 (BGBl. I 1985, p. 1445) ndryshuar së voni me nenin 17, Akti i 9 korrikut 2001 (BGBl. I, p. 1510), nenet 3, 5, 6, 9 dhe 19.
 56. Gjermani, Kodi Buxhetor Federal, nenet 10a (3) dhe 95.
 57. Gjermani, Kodi Buxhetor Federal, neni 10a (3); Rregullat e auditimit të Bundesrechnungshof, neni 50.

A white, leaf-shaped graphic element containing the text "INSTRUMENTI 9".

INSTRUMENTI 9

Shqyrtimi i Ankesave në Lidhje me Shërbimet e Inteligjencës

Craig Forcese

9

Shqyrtimi i Ankesave në Lidhje me Shërbimet e Inteligjencës

Craig Forcese

1. HYRJE

Ky instrument përqendrohet në rolin që organet mbikëqyrëse kanë në trajtimin e ankesave ndaj shërbimeve inteligjente nga publiku, si dhe ankesat që parashtrihen nga vetë pjesëtarët e shërbimeve inteligjente. Nevoja për një sistem të trajtimit të ankesave është veçanërisht akute për shërbimet inteligjente, sepse atyre “shpesh iu besohen kompetenca të jashtëzakonshme, si vëzhgimi apo çertifikimet e sigurisë, të cilat, nëse përdoren gabimisht apo në mënyrën të gabuar, mbartin rrezikun e padrejtësisë së rëndë ndaj individëve.”¹ Megjithatë, arsyetimi për një sistem të tillë të trajtimit të ankesave shkon edhe përtej mjeteve juridike për shkeljet e të drejtave. Mekanizmat e trajtimit të ankesave për shërbime inteligjente “mundet gjithashtu të përforcojnë llogaridhënien duke vënë theksinr mbi dështimet administrative dhe mësimet që duhen nxjerrë, duke shpënë kështu drejt përmirësimit të performancës.”²

Për këto dhe arsye tjera, sistemet e trajtimit të ankesave konsiderohen si pjesë thelbësore e qeverisjes së inteligjencës. Në këtë kuptim, “praktikat më të mira” të hartuara nga Raportuesi Special ti OKB-së për shërbimet inteligjente dhe mbikëqyrjen e tyre³ kërkon ekzistencën e procedurave për parashtrimin e një “ankese tek gjykata apo institucioni mbikëqyrës, si ombudsmani, komisioneri për të drejta të njeriut, apo ndonjë institucion kombëtar për të drejta të njeriut”, kurdo që personi beson që të drejtat e tij apo saj janë shkelur. Për më tepër, viktimat e veprimeve të paligjshme duhet të “kenë alternativën

e adresimit të çështjes në një institucion që mund të ofrojë mjetin efektiv juridik, duke përfshirë edhe kompensimin e plotë të dëmtimit të vuajtur.”⁴ Kjo e drejtë e kompensimit për shkelje të të drejtave të njeriut bazohet në të drejtën ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, e cila gjithashtu kërkon që personat të kenë të drejtë ndaj një “ndërmjetësimi efektiv”.⁵ Duhet theksuar që “ndërmjetësimi efektiv” në këtë kontekst duhet kuptuar më shumë se sa vetëm rimbursim për një shkelje të vërtetuar të të drejtës. Ai përfshin edhe të drejtën për t’ia parashtruar ankesën një institucioni që ka mundësinë e gjykitimit nëse ajo e drejtë në fakt është shkelur apo jo.⁶

Raporti i raportuesit special më tej kërkon që institucionet kompetente për adresimin e ankesave dhe kërkesave për ndërmjetësim duhet të jenë të pavarura nga shërbimi i inteligjencës dhe pushteti ekzekutiv, si dhe të “kenë qasje të plotë dhe të papenguar në të gjitha informatat gjegjëse, resurset e domosdoshme, si dhe ekspertizën për të ndërmarrë hetime, si dhe kapacitetin e nxjerrjes së urdhrave obligativë.”⁷

Janë pikërisht çështjet e krijimit të institucioneve të sipërpërmendura, që përbëjnë sfidat më komplekse. Tanimë ekziston një tërësi të dhënash krahasimtare mjaft e pasur në lidhje me krijimin dhe fushëveprimin e organeve të trajtimit të ankesave në sektorin e inteligjencës. Ndërsa është e mundur, me burimet në dispozicion të këtij projekti, të vlerësohet puna e këtyre organeve, disa përfundime mund të nxirren në lidhje me strukturën, fushëveprimin dhe kompetencat e këtyre sistemeve. Është e dukshme nga ky studim që përderisa nevoja për sisteme të trajtimit të ankesave është akute, krijimi i një sistemi efektiv mund të jetë më shumë art sesa shkencë. Shtetet duhet të vendosin nëse duan të mbështeten tek gjykatat e zakonshme apo të ndërtojnë organe të veçanta të trajtimit të ankesave. Në rastet kur zgjedhin këtë të fundit, shtetet duhet të jenë në gjendje të ndërtojnë regjime të veçanta të trajtimit të informacioni që merren me problemet unike të fshehtësisë dhe sigurisë që lindin nga ankesat në lidhje me inteligjencën. Njëkohësisht, zgjedhja e sistemit me organe të specializuara të trajtimit të ankesave ngre çështje tjera të ndërtimit; përfshirë, çështje të juridiksionit, anëtarësisë, si dhe kompetencave të ofrimit të zgjidhjeve.

Ky instrument trajton këto çështje duke e ndarë diskutimin në disa pjesë të ndryshme siç janë: parashtrimin e ankesave; vendet ku parashtrohen ankesat; procedurat e trajtimit të ankesave dhe kontrollit të informacionit; si dhe zgjidhjet për ankesat a parashtruara.

2. PARASHTRIMI I ANKESAVE

Rregullat për këtë qëllim përcaktojnë se kush është kompetent që të parashtrorë ankesë. Ankesat në lidhje me shërbimet inteligjente mund të ndahen në dy kategori: së pari, ankesat “nga brenda”; si dhe së dyti, ankesat “nga publiku”. Për qëllimin e këtij instrumenti, ankesat “nga brenda” janë ankesat që i parashtrohen një organi të pavarur nga punonjësit e inteligjencës apo punonjëse tjerë të shtetit, që ankohen ndaj një veprimi të caktuar të shërbimeve inteligjente. Ankesat “publike” janë ankesa që parashtrohen nga anëtarët e publikut që nuk janë të lidhur me komunitetin e inteligjencës e as me qeverinë.

2.1 ANKESAT “NGA BRENDA”

Në disa vende, shërbimi i inteligjencës apo punonjësit tjerë të shtetit mund të ankohen kundër një shërbimi inteligjent. Këto ankesa “nga brenda” nganjëherë kanë të bëjnë me

trajtimin nga shërbimi inteligjent të ankesës. Për shembull, në Kanada, Shërbimi Kanadez Siguri-Inteligjencës (CSIS) kryen gati të gjitha hetimet qeveritare për kontroll sigurie me qëllim të dhënies së çertifikatave të sigurisë për punonjësit e qeverisë. Punonjësi i pakënaqur me rezultatin e procesit të “verifikimit” mund të ankohet tek një organ i pavarur administrativ (ose organ ekspert mbikëqyrjes), njohur si Komisioni Shqyrtues i Sigurisë dhe Inteligjencës (SIRC).⁸

Në raste tjera, ankesat “nga brenda” mund të jenë më të përgjithshme dhe të përbëjnë raportime të keqpërdorimeve apo teprimeve nga shërbimet e inteligjencës. Për shembull, në Belgjikë, shërbimi hetimor i Komisionit të Përhershëm Mbikëqyrës për Shërbimin e Inteligjencës (njohur gjerësisht si Komisioni I) ka kompetencën që të:

*Shqyrtojë ankesat dhe denoncimet e individëve që drejtpërdrejtë janë prekur nga një ndërhyrje e një shërbimi të inteligjencës... Secili zyrtar publik, secili person që kryen funksionin publik, si dhe secili pjesëtar i forcave të armatosura drejtpërdrejtë i prekur nga direktivat, vendimet apo rregullat që vlejnë për ta, si dhe nga metodat e veprimet, mund të parashtojë ankesë... pa pasur nevojë të kërkojë autorizim nga eprorët e tij/saj.*⁹

Sipas ligjit amerikan, punonjësi apo kontraktor i CIA-s duhet të ndjekë një proces njoftimi të brendshëm përpara se të parashtojë ankesë tek komisionet mbikëqyrëse të Kongresit. Akti ligjor gjithashtu parashikon që një person i brendshëm “që synon t’i raportojë Kongresit një ankesë apo informatë në lidhje me një problem urgjent, mund t’ia raportojë atë ankesë apo informatë Inspektorit të Përgjithshëm.”¹⁰ “Problemi urgjent” në këtë kuptim do të thotë:

- Problem serioz apo flagrant, keqpërdorim, shkelje e ligjit apo urdhrit ekzekutiv, apo mangësi në lidhje me financimin, administrimin, apo operacionet e një aktiviteti të inteligjencës që ka të bëjë me informata të klasifikuara, por nuk përfshin dallimet në mendime në lidhje me çështjet e politikave publike
- Një deklaratë false ndaj Kongresit, apo fshehje e qëllimshme e informacionit ndaj Kongresit, apo çështje e faktit material në lidhje me financimin, administrimin, apo operacionet e një aktiviteti të inteligjencës¹¹

Ankesat e brendshme të këtij lloji janë formë “alarmimi” – ato ekspozojnë keqpërdorimet jashtë zinxhirit të rregullt të komandës brenda shërbimeve të inteligjencës, por pa nxirrë sekretet jashtë kufijve të ngushtë të agjencive qeveritare apo organeve tjera të miratuara mbikëqyrëse. Disponueshmëria e këtyre mekanizmave të ankesës mund të zvogëlojë mundësinë që një punonjës të shkojë tek format më ekstreme të zbulimit; për shembull, në media.

Për shumë arsye, disa vende inkurajojnë këtë formë të alarmimit. Kështu, për shembull, disa ofrojnë mbrojtje për të brendshmit që bëjnë ankesa përmes këtyre kanaleve të autorizuara. Për shembull, në Zelandën e Re, “në rastet kur një punonjës i një agjencie të inteligjencës dhe sigurisë ngre një çështje në vëmendje të Inspektorit të Përgjithshëm [për Siguri dhe inteligjencë], ai punonjës nuk i nënshtrohet asnjë dënimi apo trajtimi diskriminues nga ajo agjenci inteligjence dhe sigurie në asnjë mënyrë në lidhje me punësimin e tij apo saj vetëm për arsyen e ngritjes së asaj çështjeje në vëmendje të Inspektorit të përgjithshëm”, përveç nëse bëhet me keqdashje.¹² Në Shtetet e Bashkuara, “asnjë veprim që përbën ndëshkim, apo kërcënim ndëshkimi, për parashtrimin e ankesës, nuk mund të ndërmerret nga asnjë punonjës i Agjencisë [Qendrore të Inteligjencës –

CIA] me kapacitetin e ndërmarrjes së atyre veprimeve, përveç nëse ankesa është bërë apo informata është zbuluar me dijeninë që ka qenë e pa vërtetë apo me mospërfillje të qëllimshme ndaj vërtetësisë apo pavërtetësisë së saj.”¹³

Në disa vende, alarmimi i brendshëm është parakusht për format më publike e të jashtme të alarmimit. Për shembull, në Kanada, dështimi për të denoncuar paraprakisht përmes kanaleve të brendshme mund ta vështirësojë punën e një ankuesi në mbrojtjen e tij/saj në mënyrë të suksesshme kundër akuzave penale të zbulimit të paautorizuar të informatave të klasifikuara.¹⁴

2.2 ANKESAT NGA PUBLIKU

Ankesat nga publiku janë procedura që iniciohen nga persona që nuk janë të lidhur me qeverinë. Këto lloj ankesash qëndrojnë në nivel tjetër në krahasim me ato nga brenda. Për një arsye, ankuesi nga publiku mund të ketë vetëm njohuri të paktë të keqpërdorimit në fjalë. Një person nga publiku që është vëzhguar në mënyrë të padrejtë, për shembull, mund të fitojë njohuri për këtë problem vetëm rastësisht, dhe, edhe atëherë mund të mos ketë fare ide për identitetin e saktë të agjencisë që ka kryer vëzhgimin. Për këto arsye, ky person do të ketë shumë pak informata konkrete mbi të cilat të paraqiste ankesën. Mundet edhe të ndodhë që ky person të vijë nga një grup social, etnik apo fetar që nuk është i gatshëm apo përndryshe që mund të jetë i penguar për të parashtruar ankesa të tilla. Një shembull klasik i një personi të tillë mund të jetë një emigrant i sapoardhur, i panjohur me institucionet dhe praktikrat e shoqërisë së re.

Çdo sistem i ankesave publike pra duhet të jetë i gjindshëm ndaj pasigurisë së personave dhe ofrojë qasje të gjerë. Kjo do të thotë që duhet të ketë baza të gjera për ankesa publike dhe pengesa të vogla për iniciimin e hetimeve në reagim të ankesave.

Disa vende e krijojnë këtë praktikë duke garantuar që të mos ketë kufizime në kuptimin e klasës së personave që kanë të drejtë të bëjnë ankesë, duke i lejuar ankuesit që të bëjnë ankesa për një gamë të gjerë të çështjeve. Në Holandë, për shembull, pas njoftimit të ministrit përkatës për t’i dhënë mundësi këtij të fundit që të ofrojë pikpamjen e tij/saj, “çdo person” mund të parashtrorë ankesa tek Institucioni vendor i Ombudsmanit, në lidhje me zbatimin e ligjit përkatës nga shërbimet e sigurisë.¹⁵ Në Irlandë, Komisioni i Ombudsmanit për Garda Síochána mund të “pranojë ankesa që bëhen nga publiku në lidhje me sjelljen e pjesëtarëve të Garda Síochána” (që është policia).¹⁶ Po kështu, në Kanada, ankesa më e përgjithshme që mund të bëhet nga një ankues publik ka të bëjë me “çdo akt apo gjë që bëhet nga Shërbimi.”¹⁷ Së fundi, në Shtetet e Bashkuara, Inspektori i Përgjithshëm i CIA-s “është i autorizuar të marrë dhe hetojë ankesat apo informatat nga çdo person në lidhje me ekzistencën e një aktiviteti që përbën shkelje të ligjeve, rregullave apo rregulloreve, apo keqmenaxhim, shpërdorim të madh të fondeve, keqpërdorim të pushtetit, apo rrezik thelbësor dhe specifik ndaj shëndetit dhe sigurisë publike.”¹⁸

Këto formulime të gjera të rregullimit të ankesave nga publike duken të dëshirueshme nëse qëllimi i modelit të trajtimit të ankesave është të mbivendosë mënyra tjera të rregullimit të ligjshmërisë dhe ndershmërisë së sjelljes së shërbimeve inteligjente. Megjithatë, një numër vendesh largohen nga konceptet e gjera të këtij rregullimi dhe kufizojnë mundësinë e parashtrimit të ankesave në një klasë individësh që është më e ngushtë sesa “çdo person”. Disa nga këto kufizime duken modeste, por mund të jenë mjaft të paqarta në fushëveprim. Për shembull, Komisioni Kenian i Ankesave mund të marrë ankesa nga

“çdo person i prekur” nga shërbimi i inteligjencës në ushtrimin e pushtetit apo kryerjen e funksioneve të tij.¹⁹ Në Afrikën Jugore, “çdo pjesëtar i publikut” mund të parashtrojë ankesë tek Komisioni i Përbashkët Funkcional për Inteligjencë “në lidhje me çdo gjë për të cilën ai person beson që Shërbimi i ka shkaktuar atij apo asaj apo pronës së tij apo saj.”²⁰

Të dyja këto qasje duken se parandalojnë ankesat parandaluese apo spekulative të nxitura nga njohja enjë praktike të caktuar të shërbimit të inteligjencës. Për shembull, një shoqatë etnike që dyshon për profilizim etnik në hetimet e inteligjencës mund të ketë mungesën e bazës për të parashtruar ankesën, përveç një ankuesi reprezentativ që ka përvojë personale me këto praktika. Është e vështirë të shihet se çfarë vlere e shtuar prodhohet nga ky kufizim, nëse qëllimi i sistemit të ankesave është të rregullojë ligjshmërinë dhe ndershmërinë e shërbimit inteligjent.

Është edhe më problematike kur vendet vënë rregulla kombësie për disa lloje ankesash. Për shembull, Inspektori i Përgjithshëm i Zelandës së Re për Inteligjencë dhe Siguri mund të pranojë ankesa vetëm nga një “person nga Zelanda e Re” (shtetas apo banor i përhershëm) apo person që ka qenë apo është i punësuar nga një prej agjencive të inteligjencës.²¹ Inspektori i Përgjithshëm Australian i Inteligjencës dhe Sigurisë (IGIS) mund të pranojë ankesa në lidhje me shërbimin e kundërzbulimit vetëm “nga personi që është shtetas australian apo banor i përhershëm.”²² (Këto kufizime të kombësisë megjithatë nuk vlejné në lidhje me ankesat që kanë të bëjnë me shërbimin e brendshëm të sigurisë dhe inteligjencës.)

Rregullat e nënshtetësisë (apo shtetësisë/banimit) janë barrierë arbitrare për ankesa. Rezultati mund të jetë mënjanimi i rrjedhës së informatave mbi kryerjen e shërbimeve inteligjente nga grupet e synuara më veçanërisht, duke përfshirë kërkuesit e statusit të refugjatit dhe komunitete të tjera të huaja që nuk janë ende banorë të përhershëm apo shtetas. Prapë, në masën që ankesat shërbejnë si tregues të hershëm alarmi për keqpërdorime, është e vështirë të shihet se çfarë e mire përfitohet nga kufizime të kësaj mënyre.

3. VENDET PËR PARASHTRIMIN E ANKESAVE

Kjo pjesë merret me vendin ku dorëzohen ankesat. Institucionet në të cilat ankesat duhen parashtruar dallojnë. Në përgjithësi, këto institucione mund të ndahen në dy klasa të gjera: vendet e përgjithshme dhe ato të specializuara. Me “vende të përgjithshme”, ky instrument ka parasysh ato institucione të cilat janë pa ndonjë mandat të specializuar të mbikëqyrjes së inteligjencës apo sigurisë. Shembuj të vendeve të përgjithshme janë gjykatat, avokati i popullit, komisionet kombëtare për të drejta të njeriut, si dhe organet tjera rregullatore si komisionerët për të dhëna personale. “Vendet e specializuara”, në anën tjetër, janë institucione që veçanërisht janë të mandatuara të merren me çështje të sigurisë apo inteligjencës. Shembuj janë organet eksperte të mbikëqyrjes, si Komisioni I i Belgjikës dhe SIRC e Kanadasë.

3.1 VENDET E PËRGJITHSHME

3.1.1. Gjykatat e zakonshme

Në disa vende, gjykatat e zakonshme civile janë kompetente për të gjykuar një ankesë në lidhje me shërbimet inteligjente, e bazuar në formën e njohur të shkeljeve civile (duke përfshirë forma të ndryshme të padive grupore). Në vende të tjera, janë gjykatat administrative që mund të gjykojnë raste vetëm brenda juridiksionit të tyre lëndor (e drejta administrative) që kanë të bëjnë me veprimet e shërbimeve inteligjente.²³

Në fakt, në disa vende (e ndoshta në shumicën e tyre), gjykatat e një lloji të caktuar përbëjnë të vetmin institucion kompetent për pranimin e ankesave në lidhje me shërbimet inteligjente.²⁴ Nuk ka organe të specializuara të mbikëqyrjes së inteligjencës të autorizuar të pranojnë ankesa. Një zgjedhje e tillë ka dhe sfida. Siç edhe diskutohet më poshtë, gjykatat mund të jenë kompetente për t'i siguruar disa zgjidhje të mundshme, por për arsye praktike mund të jetë edhe gati e pamundur që ankuesi të fitojë një zgjidhje të tillë: ankesat nganjëherë unike ndaj shërbimeve të inteligjencës futen brenda juridiksionit konvencional të gjykatave të rregullta (si p.sh. veprat civile) apo nuk shqyrtohen fare.

3.1.2. Organet rregullatore të zakonshme

Duhet theksuar gjithashtu që si institucionet tjera qeveritare, shërbimet e inteligjencës janë pjesë e juridiksionit të institucioneve ose me mandate të përgjithshme për trajtimin e ankesave për organe publike, ose me mandate lëndore që nuk janë specifike për shërbime inteligjente. Këto institucione përfshijnë institucionet e ombudspersonave, komisionet për mbrojtjen e të dhënave personale, si dhe komisionet për të drejta të njeriut. Për shembull, ato mund të jenë kompetente të vlerësojnë ankesat në lidhje me përdorimin e informatave nga shërbimet e inteligjencës, apo më gjerësisht respektimin e të drejtave të njeriut nga to. Për shembull, në Holandë, ankesat mund të parashtrohen tek ombudsmeni kombëtar për veprimet e ministrave, shefave të Shërbimit të Përgjithshëm të Inteligjencës dhe Sigurisë, apo Shërbimit të Inteligjencës dhe Sigurisë së Mbrojtjes, si dhe personave tjerë që punojnë për këto subjekte, mes tjerësh.²⁵ Po kështu, në Finlandë dhe Suedi, ankesat që kanë të bëjnë me policinë e sigurisë mund të parashtrohen në institucionin parlamentar të ombudsmanit.²⁶ Në Belgjikë, Finlandë dhe Kanada, komisionari i privatësisë (së të dhënave) mund të marrë ankesa në lidhje me trajtimin e informacioneve personale nga shërbimet e inteligjencës.²⁷

Në disa vende, organet specifike rregullatore lëndore obligohen me ligj të konsultojnë organet e specializuara të mbikëqyrjes dhe trajtimit të ankesave për inteligjencën, të cilat diskutohen në pjesën vijuese, nëse ankesa ka të bëjë me shërbimet inteligjente dhe/ose çështje të sigurisë kombëtare. Për shembull, në Kanada, Komisioni Kanadez për të Drejta të Njeriut duhet t'i referojë ankesat në lidhje me praktikën “bazuar në arsyetime që lidhen me sigurinë e Kanadasë” tek SIRC-ja. Ky i fundit pastaj heton dhe i raporton Komisionit, i cili vendos nëse duhet të procedojë me ankesën.²⁸ Një dyzim i këtij lloji gjithsesi komplikon rastet, por shërben gjithashtu që të centralizojë trajtimin e informatave të klasifikuara në më pak duar. Njëkohësisht, trajtimi i ankesave ka më pak mundësi që të minohet nga mungesa e vullnetit të shërbimeve të inteligjencës që të ndajnë informatat me organet e zakonshme rregullatore.

3.1.3. Mangësitë e institucioneve të përgjithshme

Një shqetësim i zakonshëm me llojet e përgjithshme të institucioneve pranuese – qofshin ato gjykata apo organe konvencionale rregullatore – është qasja në informata të klasifikuara. Në disa vende, gjykatat civile mund të kenë kompetencën për t'i dhënë ankuesve të suksesshëm kompensimin e dëmeve në rastet kur shërbimet inteligjente kryejnë kundërvajtje, por në praktikë paditë civile në gjykata të rregullta vështirësohen nga pretendimet qeveritare të sekrecisë. Për arsye se ankuesi mbart barrën e provimit të kundërvajtjes, kontrolli mbi faktet përkatëse nga qeveria mund ta bëjë padinë e suksesshme civile gati të pamundshme.²⁹ Po kështu, organet e zakonshme rregullative që nuk kanë detyrë specifike çështjet e inteligjencës dhe sigurisë kombëtare mund të vuajnë nga pamundësia e aksesit dhe shqyrtimit të informatave të klasifikuara kur hetojnë aneksat që kanë të bëjnë me shërbimet inteligjente. Për shembull, organi i përgjithshëm publik për trajtimin e ankesave për forcën policore shtetërore të Kanadasë, Policia Mbretërore Kanadeze, është ankuar vazhdimisht për pamundësinë e tij që të hetojë aktivitetet policore në lidhje me sigurinë kombëtare, për shkak të sekretit.³⁰

Mund të ndodhë edhe që institucionet e përgjithshme të jenë *tepër të përgjithshme*; që do të thotë, ato nuk kanë ekspertizë e duhur në përballjen me shërbimet e sigurisë dhe inteligjencës. Si pasojë, ato mund të pranojnë më lehtë pretendimet e sekretit nga shërbimet e inteligjencës, apo format tjera të rrethanave të veçanta, sesa që do të bënin organet eksperte të mbikëqyrjes me përvojë të gjatë në mbikëqyrjen e këtyre shërbimeve.

Së fundmi, vetë natyra e ankesave që parashtrohen kundër shërbimeve inteligjente mund t'i bëjnë gjykatat e zakonshme apo organet rregullatore të papërgatitura për t'i trajtuar ato. Ankuesit shpesh detyrohen që t'ipërshtasin aneksat e veçanta ndaj ligjshmërisë apo integritetit të shërbimeve në çështje civile standarte si bazë ligjore të ankesës. Kjo përshtatje mund të jetë e dobët, dhe kështu aneksat të vlefshme mund të refuzohen, jo për shkak që nuk ngrenë dyshime reale për shërbimin e sigurisë, por për shkak se ato dyshime nuk mund të artikulohen në gjuhën e juridiksionit të atij organi të përgjithshëm të trajtimit të ankesave. Vëzhgimi i paligjshëm, për shembull, mund të mos pranohet si kundërvajtje në disa vende, si dhe si i tillë mund të mos jetë brenda kompetencave të gjykatave të zakonshme.

3.2 AUTORITETET E SPECIALIZUARA

Një reagim i qartë ndaj mangësive të institucioneve të përgjithshme është të krijohen forume më të specializuara të trajtimit të ankesave. Institucionet e specializuara zakonisht bëjnë pjesë në njërën prej këtyre kategorive: së pari, mund të jenë brenda degës së ekzekutivit (p.sh. disa inspektorë të përgjithshëm); së dyti, mund të jenë të pavarura nga dega e ekzekutivit dhe nga parlamenti; së fundi, mund edhe të jenë organe parlamentare.

3.2.1 Organet e brendshme të trajtimit të ankesave

Disa vende kanë mbikëqyrës të brendshëm, të cilët shërbejnë si mjet për ekzekutivin në mbikëqyrjen e shërbimeve të inteligjencës. Këto organe thjesht mund të jenë një ministër i caktuar apo ndonjë delegat i caktuar ministror, që nganjëherë quhet edhe inspektor i përgjithshëm. Megjithatë, duhet theksuar që në disa vende, inspektori i përgjithshëm është në fakt entitet i pavarur – pra, ai apo ajo ka sigurinë e qëndrimit në detyrë dhe pavarësi nëveprim që e vendosin inspektorin përtej komandës dhe kontrolli nga ekzekutivi dhe shërbimet e inteligjencës. Në disa raste, organet e brendshme mund të

kenë kompetencë për pranimin e ankesave publike.³¹ Nga këndvështrimi i ekzekutivit, një qasje e tillë e zvogëlon nevojën për nxjerrjen e informatave të klasifikuara që mund të jenë të rëndësishme për ankesën, jashtë kufijve tejet të ngushtë. Njëkohësisht, organet e brendshme të trajtimit të ankesave nuk gëzojnë pavarësinë dhe autonominë nga ata që janë përgjegjës për shërbimet e inteligjencës. Publiku mund t'i përceptojë ato organe si të nënshtruara ndaj konfliktit të interesit, që lind nga koncepti “ujku që ruan delet”, si dhe mund të bëjë të lindin dyshime në lidhje me legjitimitetin e një procesi të tillë të brendshëm të trajtimit të ankesave.

3.2.2 Organet e pavarura të trajtimit të ankesave

Struktura

Organet më të pavarura, por gjithsesi me specializim të ngushtë të trajtimit të ankesave, paraqesin një kompromis të dukshëm mes nevojës për kufizimin e shpërndarjes së informatave të klasifikuara dhe njëkohësisht nxitjes së legjitimitetit publik. Një numër vendesh kanë ndërtuar organe eksperte të mbikëqyrjes të pavarura nga shërbimet e inteligjencës dhe pjesa tjetër e ekzekutivit përsa i përket personelit dhe veprimtarisë. Këto agjenci gëzojnë besueshmërinë që rrjedh nga veprimtaria e pavarur. Megjithatë, ato mund të jenë mjaftafërme qeverinë, që anëtarët e tyre të kenë çertifikatë sigurie dhe akses në informata të klasifikuara. Kjo ka qenë pikërisht praktika e rregulluar në ligjin që rregullonte një prej organeve të para të tilla, SIRC-ja e Kanadasë, në përpjekje për të lehtësuar preokupimet e shërbimeve inteligjente përsa i përket rrjedhës së informatave të klasifikuara. Anëtarët e SIRC-së emërohen nga qeveria federale, por në konsultimin me partitë opozitare parlamentare. Anëtarët gëzojnë një siguri të konsiderueshme të qëndrimit në detyrë për njëperiudhë të ripërtërishme pesë-vjeçare, si dhe kanë personelin e tyre, megjithëse me miratimin e degës së menaxhimit financiar të ekzekutivit. Secili anëtar bën betimin e fshehtësisë, si dhe i nënshtrohet ligjit kanadez për sekretet zyrtare.³²

Ndërsa sistemi kanadez nuk kërkon emërimin e individëve me ekspertizë të caktuar, vende të tjera kanë qasje të ndryshme. Për shembull, Komisioni i Ankesave për Shërbimin Inteligjent i Kenias kryesohet nga një gjyqtar, si dhe përbëhet nga katër anëtarë tjerë, njëri prej të cilëve është “avokat” me jo më pak se shtatë vjet qëndrim, ndërsa njëri duhet të jetë një “udhëheqës fetar” me “reputacion kombëtar”. Komisionerët emërohen nga presidenti, “me këshillën e Komisionit të Shërbimit Gjyqësor”, si dhe kanë mandat prej tre vjetësh”, me mundësinë e riemërimit deri në dy mandate.³³ Në anën tjetër, Komisioni I Belg emërohet nga senati për një mandat gjashtëvjeçar të ripërtërishëm, ndërsa anëtarët e tij duhet të përmbushin disa kriteret kualifikimi në kuptimin e njohurisë juridike dhe përvojës përkatëse, si dhe nuk mund të jenë anëtarë të policisë apo shërbimit të inteligjencës.³⁴

Është e vështirë të vlerësohet mirëbesimi i këtyre sistemeve të pavarura të emërimit në distancë. Megjithatë, ky është një parim i shëndoshë. Për më tepër, sistemet e emërimit të cilat imponojnë kompetencë dhe sfond profesional janë të garantuara, nëse këto nuk krijojnë shpienë në krijimin e një kaste ekskluzive punonjësësh. Kriteret tejet të ngushta dhe kërkuese të emërimit mund të kufizojnë kategorinë e personave të përshtatshëm tek ata që kanë sfond ekspereince shërbimet e inteligjencës – një zhvillim që do të çonte tek perceptimi (nëse jo vetë realiteti) i “kapjes” së organit mbikëqyrës nga vetë shërbimi i inteligjencës që duhet mbikëqyrur.

Gjykata e Kompetencave Hetimore në Britani paraqet një shembull të një tërësie mjaft ndryshe të kërkesave profesionale: ai ka personel ekskluzivisht nga persona që kanë pasur mandate gjyqësore, apo kanë qenë avokatë për së paku dhjetë vjet.³⁵ Megjithatë, anëtarësia me vetëm avokatë e ish-gjyqtarë mund të jetë po ashtu ekstreme. Ka më shumë kuptim që një organ që shërben një interes të gjerë publik të ketë personel që reflekton një sërë perspektivash e origjinash profesionale.

Kjo është filozofia që duket se qëndron prapa SIRC-së Kanadez: nuk ka parakushte profesionale për anëtarë. Në vend të këtyre, anëtarët thjesht duhet të jenë anëtarë të Këshillit Konfidencial të Kanadasë, të cilët nuk janë aktualisht në legjislaturën federale. Në praktikë, lista e të emëruarve potencialë përfshin ish-politikanë të lartë, gjyqtarë të njohur, si dhe individë “të nderuar” që veçohen për këtë pozitë neri. Është gjithsesi e mundshme që personi që emërohet të emërohet edhe si anëtar i Këshillit Konfidencial pikërisht me qëllimin për tu bërë anëtar i SIRC. Me fjalë tjera, anëtarësimi në SIRC është tejet i hapur, duke i mundësuar atij organi (së paku në parim) që të përfaqësojë publikun e gjerë të cili i shërben.

Megjithatë, fleksibiliteti i qasjes kanadeze mundet të gabojë mjaft rëndë. Duket e pasinqertë të punësohen në një organ për trajtimin e ankesave që ka funksion kuazi-juridik njerëz që aspak nuk janë juristë, një gjendje që aktualisht ndodh në SIRC-në e Kanadasë. Pa marrë parasysh cilësitë tjera të anëtarëve, mungesa e njohurisë juridike mund të krijojë varësi nga personeli ligjor i organit të trajtimit të ankesave. Kjo gjë është një zhvillim që në anën tjetër kërkon vlerësim të kujdesshëm të trajektoreve të karrierës së këtyre personave juridikë dhe lëvizjet e tyre mes dhe tek organet qeveritare (përfshirë, ndoshta, edhe shërbimet e inteligjencës). Pavarësia e një organi të trajtimit të ankesave mund të dobësohet (apo të perceptohet si e dobët) në rastet kur anëtarësia mbështetet tek shërbyesitë civilë të karrierës që lëvizin brenda e jashtë ekzekutivit. Në këtë kuptim, modeli ideal mund të jetë një organ trajtimi ankesash me shumë anëtarë, që ka në staf persona me sponde të ndryshme, por duke siguruar që së paku një kuotë minimale e këtyre anëtarëve të ketë p.sh. trajnim në çështje ligjore.

Funksioni

Disa vende kanë themeluar organe mbikëqyrëse me të vetmin funksion pranimin dhe hetimin e ankesave. Për shembull, në Mbretërinë e Bashkuar, Gjykata e Kompetencave Hetimore “mund të hetojë ankesat që pretendojnë kundërvajtje nga ose në emër të Shërbimeve të Inteligjencës – Shërbimi i Sigurisë (quajtur edhe MI5), Shërbimi i Inteligjencës Sekrete (quajtur edhe MI6), si dhe GCHQ (Selia e Komunikimeve Qeveritare).”³⁶

Në raste tjera, funksioni kryesor i këtyre organeve ekspertë të mbikëqyrjes është të shqyrtojë performancën e shërbimeve të inteligjencës, ose në mënyrë të pavarur ose me urdhër të ministrave apo parlamentarëve.³⁷ Megjithatë, këto organe mund të autorizohen edhe për të pranuar (dhe hetuar) ankesat në lidhje me shërbimet e inteligjencës të cilat kanë mandat t’i mbikëqyrin.³⁸ Në Norvegji, për shembull, Komisioni Parlamentar i Mbikëqyrjes së Inteligjencës është organ, anëtarët e të cilit, edhe pse zgjedhen nga parlamenti, nuk janë pjesë institucionale e degës legjislative. Përveç hetimit të aktiviteteve të shërbimeve të inteligjencës me vetë iniciativë, Komisioni mund të marrë dhe hetojë ankesat nga publiku i gjerë.³⁹ Në mënyrë të ngjashme, Komisioni I i Belgjikës “merret me ankesat dhe denoncimet që merr në lidhje me operacionet, ndërhyrjet, veprimet apo mosveprimet e shërbimeve inteligjente, Njësisë Koordinuese për Vlerësimin e Kërcënimeve, si dhe shërbimet tjera

mbështetëse dhe personelit të tyre.”⁴⁰ Funksione të ngjashme kryhen nga Inspektori i Përgjithshëm Jugafrikan i Inteligjencës (IGI) – zyrë që është e pavarur nga ekzekutivi dhe llogaridhënëse para komisionit parlamentar të mbikëqyrjes të përmendur më poshtë. Inspektori i përgjithshëm mund të “marrë dhe hetojë ankesat nga publiku i gjerë dhe anëtarët e Shërbimeve mbi dyshime keqmenaxhimi, keqpërdorim kompetencash; shkelje të Kushtetutës, ligjeve dhe politikave [për inteligjencë dhe kundërzbulim], korrupsion dhe pasurim të padrejtë nga cilido person përmes një vepre apo mosveprimit të ndonjë pjesëtari.”⁴¹

Në disa vende, ankesat tek këto organe eksperte të mbikëqyrjes duhen paraprirë me njoftime të shërbimeve inteligjente. Në Kanada, për shembull, ankesa publike duhet drejtuar së pari tek drejtori i CSIS-së. SIRC-ja pastaj mund të hetojë ankesa të bazuara e vullnet të mirë, nëse drejtori i CSIS-së dështon të përgjigjet brenda një periudhe kohore që komisioni e konsideron si të arsyeshme, ose jep një përgjigje të pamjaftueshme.⁴²

3.2.3 Organet parlamentare të trajtimit të ankesave

Një numër vendesh kanë organe të veçanta parlamentare që mbikëqyrin inteligjencën dhe shërbimet. Ashtu si disa organe eksperte mbikëqyrëse të përshkuara më lart, këto komisione parlamentare gjithashtu mund të autorizohen të pranojnë dhe hetojnë ankesat në lidhje me aktivitetet e shërbimeve inteligjente.⁴³ Në Gjermani, për shembull, paneli kontrollues parlamentar mund të gjykojë ankesat.⁴⁴ Në Afrikën e Jugut, Komisioni i Përhershëm Parlamentar i Përbashkët për Inteligjencën (organ që përbëhet nga pesëmbëdhjetë deputetë, që kryen funksionin e mbikëqyrjes së shërbimit inteligjent) nuk heton ankesat drejtpërdrejt, por mund të:

*[U]rdhërojë hetimin nga dhe të pranojë raporte nga Shefi i Shërbimit ose Inspektori i Përgjithshëm në lidhje me ankesat që pranoen nga Komisioni nga cilido pjesëtar i publikut në lidhje me çfarëdo që ai person beson se Shërbimi i ka shkaktuar atij/asaj apo pronës së tij/saj: Me kusht që Komisioni të bindet që ajo ankesë nuk është e pabazë, e qëllimtë apo me qëllim të keq.*⁴⁵

Ngarkimi i komisioneve parlamentare me funksione edhe të mbikëqyrjes edhe të trajtimit të ankesave mundëson përqëndrim të ekspertizës së sektorit të sigurisë në një organ të vetëm, ndërkohë që njëkohësisht kufizon shpërndarjen e informatave të klasifikuara. Megjithatë, ekzistojnë një numër dizavantazhesh në ngarkimin e organeve parlamentare mbikëqyrëse me funksion e trajtimit të ankesave. Së pari, parlamentarët mund të mos kenë ekspertizën e mjaftueshme apo kohën e mjaftueshme për të hetuar dhe gjykuar ankesat. Së dyti, parlamentarët janë sipas natyrës aktorë partiakë. Kjo gjë mund të komprometojë kapacitetin e tyre për të hetuar dhe gjykuar siç duhet ankesat që ngrenë ndjeshmëri veçanërisht akute për sjelljen e qeverive në pushtet. Së treti, trajtimi i ankesave mund të kërkojë verifikim nga afër të procesverbaleve, njohjen e rregullave të drejtësisë procedurale, si dhe shqyrtim provash, në lidhje me p.sh. besueshmërinë e dëshmitarëve, të cilët trajtohen më mirë në një mjedis më kuazi-gjyqësor. Së fundi, komisionet parlamentare shpesh kanë shumë anëtarë, gjë që e bën të vështirë arritjen dhe artikullimin e gjyqimeve të qarta.

4. PROCEDURAT E TRAJTIMIT TË ANKESAVE DHE KONTROLI I INFORMACIONI

Nuk është e mundur që në këtë instrument të shkurtër të përshkruhet hollësisht procedura e trajtimit të ankesave. Kështu, fokusi do të jetë tek disa vlerësime të përgjithshme procedurale, si dhe tek procedurat që përdoren për mbrojtjen e informatave të klasifikuara. Meqenëse procedurat e përdorura nga organet me mandate më të përgjithshme (apo mandate që mbulojnë më shumë sesa vetëm shërbimet inteligjente) janë shumë të paqëndrueshme, fokusi në këtë pjesë është tek procedurat që zbatohen nga organet e specializuara të trajtimit të ankesave (ndaj inteligjencës dhe sigurisë kombëtare), diskutuar në nenin 3.2 më lart.

4.1 RREGULLAT E PËRGJITHSHME PROCEDURALE

Legjislacioni kryesor i disa vendeve përcakton që ankesat duhet të jenë me shkrim.⁴⁶ Organet e trajtimit të ankesave (OTA) mund të kenë kompetenca për të refuzuar ankesat që vlerësohen si të shkujdesura, bezdisëse, të parashtruara më qëllim të keq, apo përndryshe që nuk kanë peshën e duhur të rëndësisë për inicimin e një hetimi.⁴⁷ Një kufizim i tillë sigurisht kufizon efektin e rregullave të gjera, duke i mundur organit që të refuzojë ankesat që thjesht nuk meritojnë të trajtohen. Sigurisht, nëse këto përdoren tejet gjerësisht për të anashkaluar trajtimin e rasteve të vështira, rregullat e tilla mund ta kthenin organin e trajtimit të ankesave joefektiv në kryerjen e funksioneve të mbikëqyrjes dhe trajtimit të ankesave. Së fundi, masa mbrojtëse për përdorim të duhur të rregullave të filtrimit të ankesave qëndron në vetë pavarësinë e organit. Nëse organi do të jetë i përbëra nga persona të vëmendshëm e të aftë, me pavarësi të mjaftueshme nga qeveria, nuk do të ketë aq shumë motiv të shmangen rastet e diskutueshme mbi baza të hamendësuar procedurale.

Është tejet me rëndësi që OTA të mos përziejë ankesat që janë “të shkujdesura, dhe bezdisëse” me atë që nuk “janë të shoqëruara me hollësi të mjaftueshme”. Siç është theksuar tashmë, ankesat që sfidojnë sjelljen e një shërbimi të padukhëm dhe të fshehtë është e prritshme që të mos jenë të pasura me detajet që zakonisht shoqërojnë procedura më të hapura. Në mënyrë të ngjashme, refuzimi në bazë të “qëllimit të keq” nuk duhet përdorur thjesht për të reaguar ndaj ankuesve të vështira. Parashtrimi i një anke ndaj një shërbimi të fuqishëm inteligjent është një përpjekje sfiduese, që mundtë dekurajojë shumicën e njerzve, përveç atyre më kokëfortëve. Ankuesit – e sidomos ata që alarmojnë – mund të kenë karakteristika të veçanta që mund t’i bëjnë mbikëqyrësit të dyshojnë në legjitimitetin e ankesës së tyre. Duhet pasur kujdes i veçantë në ndarjen e fakteve nga aspektet e personalitetit, të cilat mund të ngrenë dyshime për besueshmërinë e personit.

Kur kryhen dëgjesa apo hulumtime, normat që rregullojnë të paktën disa OTA caktojnë standarde të drejtësisë procedurale, duke kërkuar për shembull që palët e prekura të dëgjojnë para se të kërkojnë fakte që vënë në dyshim sjelljen e këtyre personave.⁴⁸

4.2 KOMPETENCAT E ORGANEVE TË TRAJTIMIT TË ANKESAVE

Disa OTA kanë kompetenca që të kërkojnë dorëzimin e dokumentacionit dhe praninë e dëshmitarëve.⁴⁹ Kompetencat e tilla, në disa raste, mund të jenë mjaft të gjera dhe të tejkalojnë edhe gjërat të tilla si privilegjet mes avokatit e klientit.⁵⁰ Për shembull, SIRC mund të ketë qasje në gjitha informatat në posedim të shërbimit inteligjent, duke

përfshijë qendrime të kabinetit qeveritar (në thelb proces verbalë të shqyrtimeve të kabinetit qeveritar). Në vende të tjera, në Shtetet e Bashkuara, Inspektori i Përgjithshëm i CIA-s

[D]o të ketë qasje tek secili punonjës apo tek secili punonjës të secilit kontraktor të CIA, dëshmia e të cilit/cilës nevojitet për kryerjen e detyrës së tij. Përveç kësaj, ai ka qasje të drejtpërdrejtë në gjitha dosjet... që kanë të bëjnë me programet dhe operacionet në lidhje me të cilat Inspektori i Përgjithshëm ka përgjegjësi ... Dështimi në anën e punonjësit apo kontraktorit që të bashkëpunojë me Inspektorin e Përgjithshëm përbën bazë për veprime të mëtejshme administrative nga Drejtori, që mund të përfshijë edhe humbjen e punësimit apo ndërprerjen e një marrëdhënieje ekzistuese kontraktuale.⁵¹

Për OTAt tjerë, qasja në informata është më e kufizuar. Në Afrikën e Jugut, legjislacioni përkatës i ndalon Komisionit të Përherëshëm Parlamentar të Përbashkët për Inteligjencën qasjen në informata që mund të zbulojnë identitetin e informatorëve të shërbimit të inteligjencës.⁵² (në anën tjetër, Inspektori i Përgjithshëm i Inteligjencës i Afrikës së Jugut vepron nën kufizime më të pakta – asnjë lloj qasjeje në inteligjencë, informata apo mjedise [të shërbimit të sigurisë] nuk mund t'i ndalohen inspektorit të përgjithshëm “mbi asnjë bazë”).⁵³ Kufizimi i qasjes së organit të ankesave në informata sekrete është përpjekje e qartë për të kufizuar mundësitë e rrjedhjeve të qëllimshme apo të paqëllimshme të informacionit. Por, kufizimet e tilla mund të kufizojnë edhe aftësinë e organit të trajtimit të ankesave në vlerësim të mirëfilltë të bazave të ankesës. Me fjalë tjera, mund ta kufizojë OTA-n që prej fillimit. Pra, kjo është shqetësuese nëse synimi është të krijohet një OTA kuptimplotë.

Një zgjidhje e pjesshme për enigmën e sigurisë së informatave është të përcaktohen kërkesat e trajtimit të informatave në rregullat për OTA-t.⁵⁴ Për shembull, IGI në Afrikën e Jugut duhet të “respektojë gjitha kërkesat e sigurisë që vlejné për punonjësit e shërbimeve të inteligjencës.”⁵⁵ Në Kanada, anëtarët e SIRC-së janë të deyrar sipas ligjit kanadez të sekretëve zyrtarë, dhe kështu i nënshtrohen ndjekjes penale nëse gabojnë dhe zbulojnë informata sekrete.⁵⁶

Gjithashtu ekzistojnë protokolle për të kontrolluar rrjedhën fizike të informacionit. Për shembull, hulumtuesit e SIRC përgjithësisht shqyrtojnë informatat e klasifikuara në zyra të sigurta të SIRC apo në vetë mjediset e CSIS. Mund të ketë megjithatë edhe raste ku informatat transferohen tek mjediset e sigurta të SIRC, përveç në raste kur ato informata janë të diskutueshme në ankesa të gjykuara përpara SIRC. Krijimi i kësaj infrastrukture të trajtimit të informacionit mund të kërkojë investim të qenësishëm, dhe në një vend të madh gjeografikisht (si Kanadaja) mund të kufizojë vendet ku SIRC kryen seancat e veta.

4.3 KONFIDENCIALITETI PËR SIGURINË KOMBËTARE

Siç shihet në diskutimin më lart, trajtimi profesional i informatave të sigurisë kombëtare është preokupim madhor i secilit sistem të trajtimit të ankesave. Legjislacioni që rregullon shumë OTA specifikon që hetimet dhe/ose dëgjesat duhet të bëhen privatisht.⁵⁷ Përveç kësaj, gjetjet e OTA-ve mund të redaktohen dhe/ose shpërndarja e tyre mund të kufizohet. Për shembull, në Australi, IGI nuk mund t'i ofrojë gjetjet ankuesit “derisa shefi i agjencisë përkatëse [të inteligjencës] dhe Inspektori i Përgjithshëm të kenë rënë dakord që dhënia e përgjigjes për një ankues në kushtet e propozuara nuk dëmton sigurinë, mbrojtjen e Australisë apo marrëdhëniet e Australisë me vendet tjera.”⁵⁸ Edhe në Afrikën e Jugut, IGI

nuk mund të zbulojë informata të fshehta pa leje paraprake nga qeveria.⁵⁹ Ngjashëm, në Kenia, Komisioni i Ankesave duhet “të ketë parasysh kërkesat e sigurisë kombëtare” në ushtrimin e funksioneve të tij. Në këtë drejtim, ai duhet të konsultohet me Drejtorin e Përgjithshëm të Shërbimit Kombëtar të Sigurisë dhe Inteligjencës (dhe nivel ministror të Këshillit Kombëtar të Sigurisë) “në përcaktimin e informacioneve apo rrethanave në të cilat informacione të caktuara nuk mund të zbulohen gjatë apo në lidhje me ndonjë hetim, në interes të sigurisë kombëtare.”⁶⁰ Në Norvegji, deklaratat e Komisionit para ankuesve “duhet të jenë sa më të plota që është e mundur, pa zbuluar informata të klasifikuara.”⁶¹

Meqënëse fshehtësia mund të kufizojë aftësinë e ankuesit që të parashtrojë ankesën në mënyrë të suksesshme, disa vende mund të shfrytëzojnë procedura të veçanta në pjesë të mbyllura të dëgjesave për të ndihmuar ankuesin. Për shembull, në Kanada, këshilltarët e SIRC-ut ngarkohen me

*[K]ërkesën e provave për vendime për moszbulimin e informatave të dhëna në materialin e mbyllur, si dhe ri-marrjen në pyetje të dëshmitarëve të qeverisë në procedura të mbyllura... Këshilltarët ligjorë të jashtëm (apo ‘agjentët juridikë’) mund të merren në disa raste ku, për shkak të ngarkesës, këshilltarët e brendshëm nuk janë plotësisht të aftë të veprojnë në rast të balafaqimeve. Në raste tjera, agjentët juridikë mund të merren kur gjyqtari i brendshëm vendos që çështja kërkon ri-marrjen në pyetje në mënyrë veçanërisht agresive të CSIS-së.*⁶²

5. MJETET JURIDIKE

Siç theksohet më lart, qëllimi kryesor i secilit sistem të ankesave është “zgjidhja efektive”. Dukshëm, zgjidhjet e ofruara nga organet e trajtimit të ankesave të shërbimeve inteligjente shpesh përbëhen nga rekomandime, dhe jo vendime detyruese ligjore që për shembull kanë të bëjnë me kompensimin e dëmeve.⁶³ Këto kompetenca të kufizuara me shumë gjasa reflektojnë në mandatin e dyfishtë të shumë OTA-ve; që do të thotë, se organi që shqyrton ankesat është i njëjti dhe i vetmi organ që kryen mbikëqyrjen autonome të aktiviteteve të shërbimeve inteligjente. Këto procese mbikëqyrëse normalisht krijojnë rekomandime për shërbimin inteligjent në fjalë, si dhe për degën e ekzekutivit për reformimin e politikave dhe praktikave. Aty ku mbikëqyrja përbën funksionin kryesor të OTA-së, ligjvënësit të cilët kanë krijuar këto institucione me gjasa i kanë parë kompetencat kompensuese detyruese në reagim të ankesave, si të kontradiktore me kryerjen e mbikëqyrjes efektive ku cilësitë e nevojshme nuk kërkojnë gjetjen dhe paraqitjen e provave..

Megjithatë, në praktikë, kufizimi i OTA-ve vetëm në dhënien e rekomandimeve mund të kufizojë kompetencat e tyre që të bëjnë pak më shumë sesa ta turpërojnë një shërbim inteligjence. Kjo qasje mund të jetë veçanërisht e vështirë ku rezultatet e hetimeve të ankesave janë vetë të klasifikuara, një praktikë e zakonshme që është përmendur më lart. Për këtë arsye, ka vlera që OTA-të prodhojnë versione të redaktuara të gjetjeve të tyre, në raportet vjetore publike apo tjera. Edhe këto, megjithatë, çuditërisht mund të tërheqin shumë pak vëmendjen e parlamentarëve dhe mediave. SIRC-ja Kanadez për shembull, ka nxjerrë përmbledhje të gjetjeve dënuese që nxisin shumë pak interes të vazhdueshëm.

Në rastet më të këqija, kompetenca vetëm e dhënies së rekomandimeve mund të ketë efektin e zvogëlimit të cilësive të tjera të mirave që ka zakonisht një OTA . Nëse ankuesit e mundshëm dyshojnë që veprimet e tyre do të përballen me reagime të mirëfillta,

ndryshime apo kompensime, ata do të kenë shumë më pak arsye që të parashtrojnë ankesë tek OTA-ja. Rrjedhimisht, ankuesit mund të kërkojnë të parashtrojnë ankesat e tyre përmes kanaleve tjera (si gjykatat e përgjithshme që nuk janë të mirë-pozicionuara që të merren me to), t'i zbulojnë ato në media duke shpresuar të nxisin një përgjigje, apo thjesht të braktisin përpjekje të tilla. Të gjitha këto reagime e minojnë justifikimin e OTA: që është të zbulojë dhe të reagojë ndaj keqpërdorimeve të shërbimeve të inteligjencës.

Organet tjera kanë kompetenca më “gjqësore”. Kjo vlen sidomos për OTA të cilat kanë si veprimtari ekskluzive trajtimin e ankesave. Kështu, organet kuazi-gjqësore, si Gjykata e Kompetencave Hetuese e Britanisë, kanë kompetenca për të imponuar «[z]gjdhje si anulimin e çdo miratimi, shkatërrimin e çdo rregjistrimi që disponohet apo edhe kompensime financiare.”⁶⁴

6. REKOMANDIMET

Janë një sërë rekomandimesh që dalin nga ky studim i organeve të trajtimit të ankesave. Këto përmbliken në diskutimin që vijon, si dhe propozohen si praktika të mira në Tabelën 1.

- Shtetet duhet të krijojnë organe të trajtimit të ankesave që ngarkohen me pranimin dhe hetimin e ankesave edhe nga brenda edhe nga publiku.

Sistemet e trajtimit të ankesave të brendshme përbëjnë mënyrë të orientimit të “denoncuesve” përmes një kornize institucionale që edhe reagon ndaj ankesave të merituar por edhe mund të adresojë preokupimin e qeverisë në lidhje me mbrojtjen e informacionit të klasifikuar. Megjithatë, ky sistem duhet të ofrojë edhe mbrojtje për ata që e zbatojnë.

- Një sistem efektiv i ankesave të brendshme duhet të ketë edhe garanci për mos-hakmarrje, ku punonjësit parashtrojnë pohime në mirëbesim tek organet e autorizuara.

Sistemet e ankesave publike, në dallim prej të parit, janë më të gjera dhe përgjithësisht të hapura për të gjithë personat. Disa vende kanë edhe kërkesa të shtetësisë, edhe pse zakonisht vetëm në lidhje me operacionet e zbulimit të jashtëm, dhe më pak të tilla kërkojnë që ankuesi të jetë prekur personalisht në një mënyrë nga veprimi i parashtruar në ankesë. Është e vështirë të gjendet ndonjë arsye reale për kufizimin e këtyre mundësive në këto mënyra.

- Organet e trajtimit të ankesave duhet të kenë kompetenca të gjera që të pranojnë ankesa nga publiku.

Rregullat e gjera në lidhje me atë se kush ka të drejtë të parashtrojë një ankesë do të thotë se më shumë ankesa të mund t'i adresohen atij organi të trajtimit të ankesave. Rregullat e tilla gjithashtu zgjerojnë ngarkesën e mundshme të atij subjekti. Mund të jetë e përshtatshme që të kufizohen këto raste vetëm në ato që kanë vlerë. Por, duhet pasur kujdes për mënyrën se si merret ky vendim.

- Preokupimin për ankesat e shkujdesura, dhe bezdisëse mund të zgjidhet me rregulla që i lejojnë organit që merret me trajtimin e ankesave që të refuzojë ankesat e tilla në një kohë të herëshme të procesit. Por, duhet pasur kujdes që të mos lejohet refuzimi i ankesave që janë të vështira, të diskutueshme politikisht, apo thjesht që parashtrihen nga njerëzit që janë të vështirë.

Për sa i përket vendit, shtetet duhet të shohin me kujdes nëse gjykatat e përgjithshme apo organet e zakonshme rregullatore kanë mundësinë a duhur që të merren me ankesat për shërbimet e inteligjencës. Në praktikë, këto organe mund të mos kenë kapacitetin të merren me materiale të klasifikuara të sigurisë kombëtare dhe/ose inteligjencës, duke rezultuar kështu me një efektshmëri të zvogëluar dhe pamundësi të hetimit të mirëfilltë të ankesave. Për më tepër, organet e përgjithshme mund të mos kenë ekspertizën lëndore të nevojshme që të hetojnë këto çështje me nivelin e duhur të hollësive.

Në krahasim me këtë, organet speciale të trajtimit të ankesave për inteligjencën mund të strukturohen për të adresuar preokupimin e mbrojtjes së informatave të klasifikuara. Njëkohësisht, këto preokupimbi fshehtësinë nuk duhet të kenë si pasojë kufizimin e funksioneve të organit të specializuar të ankesave deri në masën që besueshmërinë e atij organi ankesash të zhduket. Transparenca duhet të jetë rregulli, ndërsa fshehtësia të kufizohet në rrethana mirëbesimi. Më tepër se kaq, duhet të ketë përpjekje për të siguruar një lloj barazie ndërmjet mundësive të qeverisë dhe ankuesit për të paraqitur rastet e tyre. Aty ku qeveria mund të maskojë argumentet e saj përmes sekretit, vetë organi duhet të jetë i aftë të thellohet në çështje në mënyrë inkuizitive. Për më tepër, vetë anëtarët e organit mbikëqyrës duhet të kenë çertifikatat e sigurisë dhe të kenë qasje të plotë në informatat e poseduara nga qeveria dhe shërbimet inteligjente.

- Në shumicën e rasteve, organet e specializuara të ankesave preferohen në krahasim me trajtimin e përgjithshëm të ankesave për hetimin e ankesave për shërbimet inteligjente. Organet e tilla duhen pajisur me kompetenca tejet të gjera për të pasur akses në informata të klasifikuara, si dhe duhen detyruar të marrin masa mbrojtëse për të zvogëluar mundësinë që ky informacion të rrjedhë (qëllimshëm apo pa qëllim). Shembuj të këtyre masave mbrojtëse janë edhe protokollet speciale të trajtimit të të dhënave dhe detyrimet për nënshttrim verifikim përçertifikatë sigurie.

Thënë këtë, organet e ankesave do të mund të jenë të besueshme vetëm kur kanë staff dhe mbahen të pavarura nga qeveria dhe me burime adekuate. Ndërsa organet e ankesave nuk duhet të përbëhen ekskluzivisht nga ata që kanë sfond të caktuar profesional (p.sh. juristë), duhet të ketë një lloj përfaqësimi adekuat me sfond ligjor ndërmjet anëtarëve. Kompetenca e pavarur ligjore minimizon atë që përndryshe mund të jetë varësi e tepërt nga punonjës me formim juridik (që ndoshta nuk janë edhe aq të pavarur).

- Organet e trajtimit të ankesave duhet të jenë të pavarura nga qeveria. Në praktikë, kjo do të thotë që ata emërohen në një mënyrë që nuk përbën emërim të njëanshëm nga qeveritë në pushtet, si dhe që janë të lira të veprojnë pavarësisht nga qeveria, ndërs gëzojnë edhe sigurinë e qëndrimit në detyrë. Së paku disa anëtarë duhet të kenë arsimim juridik për të shmangur varësinë e tepërt nga stafi i agjencisë në gjykimin e ankesave.

Çështja e zgjidhjeve është çështja më e vështirë në sistemet e trajtimit të ankesave.

Në përgjithësi, organet me mundësinë më të madhe të kompensimit për veprimet e shërbimeve të inteligjencës (gjykatat) janë më pak të pajisura për t'u marrë me ankesat që kanë të bëjnë me rrethanat e veçanta të shërbimeve inteligjente, e sidomos kërkesat për fshehtësi dhe mbrojtje të informatave të klasifikuara. Organet eksperte të mbikëqyrjes shpesh janë më të afta që të tejkalojnë mjegullën e fshehtësisë, por përgjithësisht nuk kanë kompetenca të bëjnë më shumë sesa të nxjerrin rekomandime. Shtetet duhet të marrin parasysh me kujdes nëse organet eksperte të mbikëqyrjes, të ngarkuara me funksionin e ankesave, duhet të kenë edhe kompetenca për zgjidhjeve kuazi-gjyqësore, siç është kompetenca për të vendosur dhënien e kompensimit financiar për individët e prekur.

- Pajisja e organeve të trajtimit të ankesave thjesht vetëm me fuqinë e rekomandimit është e pamjaftueshme, dhe nuk përbën “zgjidhje efektive”. Në vend të kësaj, këto organe duhet të kenë edhe kompetenca kuazi-gjyqësore, si kompetenca e dhënies së kompensimit financiar.

Së fundmi, shtetet duhet të shmangin varësinë e plotë nga modeli i ankesave për të siguruar llogaridhënie të shërbimeve inteligjente. Trajtimi i ankesave ka vendin e vet në proces; por, përvoja e disa shteteve që mbështetet ekskluzivisht tek organet e ankesave për kryerjen e këtij funksioni, nuk ka qenë pozitive. Për shembull, në Kanada, funksionet e sigurisë kombëtare që ushtrohen nga policia federale (RCMP) i nënshtrohen vetëm një mekanizmi të dobët, të bazuar në ankesa, të llogaridhënies. Një hetim gjyqësor i RCMP për praktika të dyshimta anti-terrorizmi pas ngjarjeve të 11 shtatorit 2001, rekomandoi si përkrahjen e kompetencave më të përforuara të trajtimit të ankesave, ashtu edhe një sistem të auditimit të performancës. Ky hetim argumentoi se “[n]jevoja për shqyrtime të vetë-iniciuara rrjedh nga fakti që shumica e aktiviteteve të RCMP-së në siguri kombëtare bëhen në fshehtësi, si dhe kanë pak, apo aspak, mbikëqyrje gjyqësore, por në anën tjetër kanë potencial të madh të ndikojnë apo kufizojnë të drejtat dhe liritë individuale.”⁶⁵

Një përqëndrim miopik tek modelet e llogaridhënies të bazuar në ankesa rrezikon krijimin e një forme të llogaridhënies me gjerësinë e «një teatri»: ekzistenca e një organi krijon përshtypjen e kontrolleve e balancave, por ai nuk mund të funksionojë mirë, për shkak të fshehtësisë së aktiviteteve të shërbimeve inteligjente. Kjo fshehtësi mund t'i lërë ata që janë objekt i shërbimeve inteligjente të painformuar për p.sh. shkeljet e paautorizuara të privatësisë. Për këtë arsye, sistemet e trajtimit të ankesave që nuk shoqërohen me forma tjera të shqyrtimit dhe mbikëqyrjes, që mundësojnë ekspozimin e keqpërdorimeve, paraqesin një qasje të dobët ndaj qeverisjes së inteligjencës.

- Varësia ekskluzive tek modeli i ankesave për llogaridhënien e shërbimeve inteligjente është joadekuate. Një qasje e tillë duhet plotësuar me një sistem të shqyrtimeve dhe/ose mbikëqyrjes së pavarur.

TABELA 1: LISTA E PRAKTIKAVE MË TË MIRA PËR TRAJTIMIN E ANKESAVE

Praktika	Implikimet e mosrespektimit të praktikës
A është OTA e pajisur mjaftueshëm me ekspertizën lëndore dhe ligjore?	Nëse jo, mund të ngrihen pyetje për zotësinë e OTA-s për të gjykuar efektivisht dhe besueshëm ankesat.
A gëzon OTA qasje të plotë në informata sekrete të shërbimeve inteligjente?	Nëse jo, OTA rrezikon të jetë i paaftë të përcaktojë vlerën e ankesave dhe të vlerësojë sjelljen e shërbimeve.
A gëzon OTA pavarësi nga Qeveria dhe shërbimi inteligjent në kuptimin e procesit të emërimit, sigurisë së qëndrimit në detyrë, si dhe menaxhimit të operacioneve të veta?	Nëse jo, OTA ka mundësi të mos ketë besueshmëri, si dhe në fakt, mund të mos nxjerrë vendime të pavarura.
A mundëson OTA parashtrimin e ankesave edhe nga brenda edhe nga publiku?	Nëse jo, të brendshmeve mund t'i kërkohet të japin alarmim, p.sh. në media, ndërsa publikut i mbetet të parashtojë ankesa në gjykata të përgjithshme apo organe tjera që nuk janë të pajisura të gjykojnë lëndët e sigurisë kombëtare.
A janë të mbrojtur ankuesit e brendshëm nga hakmarrja kur bëjnë ankesa në mirëbesim, ose nga legjislacioni mbi punësimin dhe/ose ligji i sekretëve zyrtarë?	Nëse jo, të brendshmit nuk do të kenë stimul për të ndjekur procesin e OTA-së, ose do të dekurajohen plotësisht nga zbulimi i keqpërdorimeve.
A është juridiksioni mbi ankesat publike gjerësisht i formuluar për t'i lejuar secilit person që të parashtojë ankesë ndaj fushëveprimit të plotë të aktiviteteve të shërbimit inteligjent?	Nëse jo, preokupimet legjitime për sjelljet e agjencisë mund të kalojnë të pavërejtura.
Ndërsa kompetenca për refuzim të pretendimeve të pabaza është e përshtatshme, a është OTA i kujdesshëm që të ushtrojë me kujdes atë kompetencë dhe pa pasur në mendje konsiderata që nuk lidhen me ankesën por me ndërlikimet politike të ankesës apo të cilësive e papërshtatshme të ankuesit?	Nëse jo, preokupimet legjitime për sjelljen e agjencisë mund të rrëzohen tejet shpejt.
A ka fuqi OTA që të nxjerrë vendime kuazi-gjyqësore, si kompensimi financiar?	Nëse jo, vendimet e OTA-s mund të kenë ndikim tejet të vogël në sjelljen e agjencisë, ndërsa në radhë të para ankuesit mund të dekurajohen nga parashtrimi i ankesave.

Fundnotat

- Hans Born dhe Ian Leigh, *Llogaridhënia e inteligjencës: Standardet Ligjore dhe Ligji Priligjikat e Mira për Mbikëqyrjen e Agjencive të Inteligjencës (Making Intelligence Accountable: Legal Standards and Best Practice for Oversight of Intelligence Agencies* - Geneva: DCAF, Universiteti i Durhamit, dhe Parlamenti i Norvegjisë), f. 105.
- Hans Born dhe Ian Leigh, *Llogaridhënia Demokratike e Shërbimeve të Inteligjencës (Democratic Accountability of Intelligence Services* – Dokumenti i Politikave nr. 19 (Geneva: DCAF, 2006) f. 17.
- Këshilli i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, *Raporti i Raportuesit Special për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore njerëzore në luftimin e terrorizmit: Përpilimi i praktikave të mira për kornizat ligjore dhe institucionale dhe masat që ofrojnë respektin për të drejtat e njeriut nga agjencitë e inteligjencës në luftimin e terrorizmit, duke përfshirë edhe mbikëqyrjen e tyre* (Raporti Scheinin), Dokumenti i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46 (17 May 2010), f. 10.
- Raporti Scheinin, f. 10.
- Raporti Scheinin, f.11 (citon nenin 2 të Konventës Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike).
- Klass v. FRG, A 28 (1979), 2 EHRR 214 at para. 64 (construing Art 13 of the ECHR).
- Raporti Scheinin, f. 11.
- Ligji Kanadez i Shërbimit të Inteligjencës së Sigurisë (31 gusht 2004), R.S.C., Kreu C-23, Seksioni 42 (gjendet në <http://www.csis-scrc.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp>).
- Belgjikë, Ligji që rregullon shqyrtimin e shërbimeve të policisë dhe inteligjencës, si dhe të njësisë Koordinuese për Vlerësimin e Kërcënimeve (18 korrik 1991), nenet 28 dhe 30 (gjendet tek <http://www.comiteri.be/images/pdf/engels/w.toezicht - l.contrle - engelse versie.pdf>).
- Shtetet e Bashkuara, Inspektori i Përgjithshëm për Agjencinë Qendrore të Inteligjencës (CIA), Kodi SHBA 50 (U.S. Code 50, §403q (e)(2) (gjendet tek <http://codes.lf.findlaw.com/uscode/50/15/l/403q>).
- Shtetet e Bashkuara, Inspektori i Përgjithshëm për Agjencinë Qendrore të Inteligjencës (CIA), Kodi SHBA 50 (U.S. Code 50, §403q (d)(5)(G).
- Zelanda e Re, Ligji për Inspektorin e Përgjithshëm të Inteligjencës dhe Sigurisë (1 korrik 1996), neni 18 (gjendet tek <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0047/latest/whole.html - dlm392526>).
- Shtetet e Bashkuara, Inspektori i Përgjithshëm për Agjencinë Qendrore të Inteligjencës (CIA), Kodi SHBA 50 (U.S. Code 50, §403q (e)(3)(B).
- Kanada, Ligji i Sigurisë së Informatave (1985), R.S.C., Kapitulli O-5, neni 15 (gjendet tek <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/O-5/>).
- Holandë, Ligji i Shërbimeve të Inteligjencës dhe Sigurisë (7 shkurt 2002), neni 83 (ndryshuar) (gjendet tek <http://www.ctivd.nl/?dovvload=VVIV 2002 Engels.pdf>).
- Irlandë, Ligji për Garda Síochána 2005, Nr. 20 më 2005, neni 67.
- Ligji i Shërbimit Kanadez të Inteligjencës së Sigurisë (31 gusht 2004), R.S.C., Kapitulli C-23, neni 41 (gjendet tek <http://www.csis-scrc.gc.ca/pblctns/ct/cssct-eng.asp>).
- Shtetet e Bashkuara, Inspektori i Përgjithshëm për Agjencinë Qendrore të Inteligjencës (CIA), Kodi SHBA 50 (U.S. Code 50, §403q (e)(3).
- Keni, Ligji i Shërbimit Kombëtar të Inteligjencës së Sigurisë (31 dhjetor 1998), neni 24 (gjendet tek <http://www.nsis.go.ke/act.pdf>).
- Afrikë Jugore, Ligji i Mbikëqyrjes së Shërbimeve Inteligentë (23 nëntor 1994), neni 3 (1) (f) (gjendet tek http://www.acts.co.za/intelligence_services_oversight_act_1994.htm).
- Zelandë e Re, Ligji për Inspektorin e Përgjithshëm të Inteligjencës dhe Sigurisë (1 korrik 1996), neni 11.
- Australi, Ligji për Inspektorin e Përgjithshëm të Inteligjencës dhe Sigurisë (17 tetor 1986), neni 8 (gjendet tek <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2011C00349>).
- Këshilli i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, *Raporti i Raportuesit Special për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore njerëzore në luftimin e terrorizmit: Shtojcë, Dokument i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46/Add.1* (26 maj 2010), f. 50 (discussing Finland).
- Këshilli i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, *Raporti i Raportuesit Special për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore njerëzore në luftimin e terrorizmit: Shtojcë, Dokument i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46/Add.1* (26 maj 2010) Paragrafi 121 (që përmend mekanizmin e ankesave të Beninit si gjykatë kushtetuese); Paragrafi 294 (duke përmendur vendin kryesor të ankesave në Ekuador si gjykatë kushtetuese); Paragrafi 243 (njëjtë, në lidhje me Kosta Rikën); Paragrafi 307 (duke numëruar gjykatat si mekanizëm kryesor ankesash për një person që dëmtohet nga vëzhgimi i shërbimit të sigurisë); Paragrafi 353

- (që diskuton rolin e gjykatave në lidhje me veprat civile që kryhen nga shërbimet inteligjente të Gjeorgjisë, si dhe të kryeprokurorit në lidhje me veprat penale); Paragrafi 482 (diskuton sistemin në Lituani); Paragrafët 556–557 (diskuton sistemin e Madagaskarit).
25. Holandë, Ligji I Shërbimeve të Inteligjencës dhe Sigurisë, neni 83.
 26. Këshilli i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, *Raporti i Raportuesit Special për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore njerëzore në luftimin e terrorizmit: Shtojcë, Dokument i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46/Add.1* (26 maj 2010), f. 49 (diskuton Finlandën); *Komisioni i hetimit të veprimeve të zyrtarëve kanadezë në lidhje me Maher Arar, Modelet ndërkombëtare të shqyrtimit të aktiviteve të sigurisë kombëtare (International Models of Review of National Security Activities - Maj 2005)*, f. 14 (gjendet tek http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/eng/IntlModels_may26.pdf).
 27. Këshilli i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, *Raporti i Raportuesit Special për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore njerëzore në luftimin e terrorizmit: Shtojcë, Dokument i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46/Add.1* (26 maj 2010), paragrafët 67, 75 dhe 82 (diskuton Belgjikën); paragrafi 327 (diskuton Finlandën); paragrafi 374 (përshkruan rolet e ombudsmanit grek); shih edhe: Kanada, Ligji i Privatësisë (1985), R.S.C., Kapitulli P-21, neni 29 (gjendet tek <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-21/index.html>).
 28. Ligji Kanadez për të Drejtat e Njeriut (1985), R.S.C., kapitulli H-6, nenet 45–46 (gjendet tek <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/H-6/page-15.html>).
 29. Për rastet gjyqësore në të cilat pohimet për fshehtësinë qeveritare kanë penguar (apo së paku komplikuar) mundësinë e ankuesit për të siguruar mjete civile, shih *Mohamed kundër Sekretarit të Shtetit për Punë të Huaja dhe të Komonueltit*, [2009] EWHC 152 (Admin) (UK); *Mohamed kundër Sekretarit të Shtetit për Punë të Huaja dhe të Komonueltit* [2009] EWHC 2549 (Admin) (MB); *Kanadaja (Ministri i Drejtësisë) kundër Almaliki*, 2011, FCA 199 (Kanada); *Mohamed kundër Jeppesen Dataplan, Inc.*, 614 F.3d 1070 (9th Cir. Cal. 2010) (Shtetet e Bashkuara).
 30. Komisioni i hetimit të veprimeve të zyrtarëve kanadezë në lidhje me Maher Arar, *Modelet ndërkombëtare të shqyrtimit të aktiviteve të sigurisë kombëtare (International Models of Review of National Security Activities - Maj 2005)*, Mekanizmen i ri shqyrtimi për aktivitetet e sigurisë kombëtare të RCMP-së (2006), f. 492–3 (gjendet tek http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/maher_arar/07-09-13/www.ararcommission.ca/eng/EnglishReportDec122006.pdf).
 31. Këshilli i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, *Raporti i Raportuesit Special për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave dhe lirive themelore njerëzore në luftimin e terrorizmit: Shtojcë, Dokument i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46/Add.1* (26 maj 2010), paragrafi 380 (që përshkruan kompetencën e ministrit përgjegjës hungarez për të pranuar ankesa në lidhje me aktivitetet e agjencive hungareze të sigurisë); paragrafët 521–523 (që diskutojnë sistemin e kontrollit të brendshëm në Maqedoni); si dhe Shtetet e Bashkuara, Inspektori i Përgjithshëm për Agjencinë Qendrore të Inteligjencës, Kodi SHBA 50, §403q.
 32. Ligji Kanadez për Shërbimin e Sigurisë dhe Inteligjencës (31 gusht 2004) R.S.C., Kreu C-23, Seksionet 35–37.
 33. Kenia, Ligji për Shërbimin Kombëtar të Inteligjencës dhe Sigurisë (31 Dhjetor 1998), Seksioni 25.
 34. Belgjikë, Ligji për Shqyrtimin e Qeverisjes së Shërbimeve të Policisë dhe Inteligjencës dhe Njësia Bashkërenduese për Vlerësimin e Kërcënimeve (18 korrik 1991), nenet 28 dhe 30.
 35. Mbretëria e Bashkuar, Gjykata e Kompetencave Hetimore, faqja e internetit (gjendet në <http://www.ipt-uk.com/default.asp?sectionID=1>).
 36. Mbretëria e Bashkuar, Gjykata e Kompetencave të Hetuesisë, “Lidhur me TKH: Çfarë mund të Hetojë Gjykata” (gjendet në <http://www.ipt-uk.com/seksionet.asp?sectionID=22&type=top>).
 37. Holanda, Ligji për Shërbime të Inteligjencës dhe Siguri, nenet 64 dhe 78.
 38. Këshilli i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, *Raporti i Raportuesit Special për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore gjatë përballjes me terrorizmin: Addendum, Dokumenti i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46/Add.1* (26 maj 2010) Paragrafët 270 dhe 271 (që përshkruan funksionet e Këshillit Kroat për Mbikëqyrjen civile të agjencive të Sigurisë dhe Inteligjencës); Paragrafi 279 (që përshkruan funksionet e Autoritetit të Pavarur Qipriot për Hetimin e Akuzave dhe Ankesave kundës Policisë); Paragrafi 396 (që përshkruan funksionet e Komisionit të Ombudsmanit të Gardës Irlandeze Síochána Ombudsman Commission); Paragrafi 410 (që përshkruan funksionet e Komisionit Japonez të Sigurisë Publike Prefekturale); Australia, Inspektori

- i Përgjithshëm i inteligjencës dhe Ligji për Sigurit (17 tetor 1986), Seksioni 8 (me ndryshime dhe plotësime).
39. Këshilli i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, *Raporti i Raportuesit Special për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore gjatë përbaljes me terrorizmin: Addendum*, Dokumenti i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46/Add.1 (26 Maj 2010) Paragrafi 585; Norvegjia Ligji që ka të bëjë me monitorimin, vëzhgimin dhe shërbimet e sigurisë (3 shkurt 1995), Seksioni 3 (gjendet në <http://www.eos-utvalget.no/filestore/EOSAct.pdf>).
 40. Belgjikë, Ligji për Shqyrtimin e Qeverisjes së Shërbimeve të Policisë dhe Inteligjencës dhe Njësia Bashkërenduese për Vlerësimin e Kërcënimeve (18 korrik 1991), Neni 34.
 41. Afrika e Jugut, Ligji për Mbikëqyrjen e Shërbimeve të Inteligjencës (23 Nëntor 1994), Seksioni 7(7) (CA).
 42. Ligji i Kanadës për Shërbime të Inteligjencës dhe Sigurisë (31 gusht 2004), R.S.C., Kreu C-23, Seksioni 41.
 43. Këshilli i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, *Raporti i Raportuesit Special për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore gjatë përbaljes me terrorizmin: Addendum*, Dokumenti i Kombeve të Bashkuara: A/HRC/14/46/Add.1 (26 maj 2010) Paragrafi 270 (përshkrimi i rolit të Komisionit parlamentar të Kroacisë për Polika të Brendshme dhe Siguri Kombëtare); Paragrafi 380 (përshkrimi i rolit të Komisionit të Parlamentit të Hungarisë për Siguri Kombëtare); dhe Paragrafët 609–611 (që përshkruajnë komisionet e përbashkëta parlamentare të Rumunisë, por që sugjerojnë që do të hetojnë ankesat me miratimin edhe të komisioneve tjera parlamentare); Larry Watts, "Kontrolli dhe Mbikëqyrja e Inteligjencës dhe Sigurisë në Rumani," në *Kontrollin Demokratik të Shërbimeve të inteligjencës*, red. Hans Born dhe Marina Caparini (Aldershot, UK: Ashgate, 2007), f. 60 (diskutimi i ankesave të dëgjuesara nga komisionet parlamentare të Rumanisë).
 44. DCAF, Background: Parliamentary Oversight of Intelligence Services (2006) (që thekson që në 'Panelin e Kontrollit' parlamentar të Gjermanisë mund të dëgjohen ankesat e qytetarëve); Gjermani, Ligji për Panelin e Kontrollit (29 korrik 2009), *Federal Law Gazette I*, f. 2346, Seksioni 8.
 45. Afrika e Jugut, Ligji për Mbikëqyrjen e Shërbimeve të Inteligjencës (23 nëntor 1994), Seksioni 3(1)(f).
 46. Australia, Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencës dhe Ligji për Sigurinë (17 tetor 1986), Seksioni 10 (me ndryshime dhe plotësime); Zelanda e Re, Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencën dhe Ligji për Sigurinë (1 korrik 1996), Seksioni 16.
 47. Australia, Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencës dhe Ligji për Sigurinë (17 Tetor 1986), Seksioni 11 (me ndryshime dhe plotësime); South Africa, Intelligence Services Oversight Act (23 Nëntor 1994), Seksioni 3(1)(f); Zelanda e Re, Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencës dhe Ligji për Sigurinë (1 Korrik 1996), Seksioni 17; Belgjikë, Ligji për Shqyrtimin e Qeverisjes së Shërbimeve të Policisë dhe Inteligjencës dhe Njësia Bashkërenduese për Vlerësimin e Kërcënimeve (18 Korrik 1991), Neni 34.
 48. Australia, Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencës dhe Ligji për Sigurinë (17 Tetor 1986), Seksioni 19 (me ndryshime dhe plotësime).
 49. Australia, Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencës dhe Ligji për Sigurinë (17 Tetor 1986), Seksioni 18 (me ndryshime dhe plotësime); Norvegjia, Ligji që ka të bëjë me monitorimin e inteligjencës, përcjelljes dhe shërbimeve të sigurisë (3 shkurt 1995), Seksionet 4 dhe 5; Gjermania, Ligji për Panelin e Kontrollit (29 korrik 2009), *Federal Law Gazette I*, f. 2346, Seksioni 5; Zelanda e Re, Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencës dhe Ligji për Sigurinë (1 korrik 1996), Seksionet 20 dhe 23; Kenia, Ligji Nacional për Shërbime të Inteligjencës dhe Sigurisë 31 Dhjetor 1998), Seksioni 26; Belgjikë, Ligji për Shqyrtimin e Qeverisjes së Shërbimeve të Policisë dhe Inteligjencës dhe Njësia Bashkërenduese për Vlerësimin e Kërcënimeve (18 korrik 1991), Neni 48.
 50. Australia, Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencës dhe Ligji për Sigurinë (17 Tetor 1986), Seksioni 18 (me ndryshime dhe plotësime).
 51. Shtetet e Bashkuara, Inspektori i Përgjithshëm i Agjencisë Qendore të Inteligjencës, U.S. Code 50, §403q (e)(2). Shih gjithashtu paragrafët (4) dhe (5).
 52. Afrika e Jugut, Ligji për Mbikëqyrjen e Shërbimeve të Inteligjencës (23 Nëntor 1994), Seksioni 5.
 53. Afrika e Jugut, Ligji për Mbikëqyrjen e Shërbimeve të Inteligjencës (23 Nëntor 1994), Seksioni 7.
 54. Afrika e Jugut, Ligji për Mbikëqyrjen e Shërbimeve të Inteligjencës (23 Nëntor 1994), Seksioni 7; Germany, Control Panel Act (29 Korrik 2009), *Federal Law Gazette I*, f. 2346, Seksioni 10.
 55. Afrika e Jugut, Ligji për Mbikëqyrjen e Shërbimeve të Inteligjencës (23 Nëntor 1994), Seksioni 7; Shih strukturat e ngjashme në Norvegji, Ligji që ka të bëjë me monitorimin, përcjelljen dhe shërbimet e sigurisë (3 shkurt 1995), Seksioni 9; Zelanda e Re, Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencës dhe Ligji për Sigurinë (1 Korrik 1996), Seksioni 13.
 56. Kanadë, Ligji për Sigurinë e Informatës (1985),

- R.S.C., Kreu O-5, schedule.
57. Australia, Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencës dhe Ligji për Sigurinë (17 Tetor 1986), Seksioni 17 (me ndryshime dhe plotësime); Zelanda e Re, Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencës dhe Ligji për Sigurinë (1 Korrik 1996), Seksioni 19; Kenia, Ligji Nacional për Shërbime të Inteligjencës dhe Sigurisë (31 Dhjetor 1998), Seksioni 26.
 58. Australi, Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencës dhe Ligji për Sigurinë (17 Tetor 1986), Seksioni 23 (me ndryshime dhe plotësime).
 59. Afrika e Jugut, Ligji për Mbikëqyrjen e Shërbimeve të Inteligjencës (23 Nëntor 1994), Seksioni 5.
 60. Kenia, Ligji Nacional për Shërbime të Inteligjencës dhe Sigurisë (31 Dhjetor 1998), Seksioni 26.
 61. Norvegjia, Udhëzime për monitorimin e Inteligjencës, vëzhgim dhe shërbimeve të sigurisë, të lëshuar në përputhje me seksionin 1 të Ligjit nr 7 të 3 shkurtit 1995 që ka të bëjë me monitorimin e inteligjencës, vëzhgim dhe shërbimeve të sigurisë, Seksioni 8; Shih gjithashtu o Zelanda e Re, Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencës dhe Ligji për Sigurinë (1 Korrik 1996), Seksioni 25.
 62. Craig Forcese dhe Lorne Waldman, “Seeking Justice in an Unfair Process: Lessons from Canada, the United Kingdom, and New Zealand on the Use of ‘Special Advocates’ in National Security Proceedings” (‘Mësimet e nxjerra nga Kanda, MB, Zelanda e Re mbi shfrytëzimin e ‘Avokatëve Special’ në procedimet në sigurinë nacionale – Studim i zhvilluar nga Qendra e Kanadës për Studime të Inteligjencës dhe Sigurisë, me mbështetjen financiare të Shërbimit për Administrimin e Gjykatave) (gusht 2007), f. 7–8.
 63. Ligji i Kanadës për Shërbimin e Inteligjencës dhe Sigurisë (31 gusht 2004), R.S.C., Kreu C-23, Seksioni 52 (përshkrimi i kompetencave të SIRC); Holanda, Ligji për Shërbime të Inteligjencës dhe Sigurisë, Neni 84 (përshkrimi i kompetencave të Ombudmanit Nacional); Këshilli i Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, *Raporti i Raportuesit Special për promovimin dhe mbrojtjen e të drejtave të njeriut dhe lirive themelore gjatë përballjes me terrorizmin: Addendum*, Dokumenti i Kombeve të Bashkuara A/HRC/14/46/Add.1 (26 May 2010) Paragrafi 77 (përshkrimi i kompetencave të komisionit belg për privatësi); dhe Paragrafi 585 (përshkrimi i kompetencave të komisionit norvegjezë për mbikëqyrje); Australia, Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencës dhe ligji për siguri (17 Tetor 1986), Seksioni 24 (me ndryshime dhe plotësime); Norvegjia, Udhëzime për monitorimin e Inteligjencës, vëzhgim dhe shërbimeve të sigurisë, të lëshuar në përputhje me seksionin 1 të Ligjit nr 7 i 3 shkurtit 1995, që ka të bëjë me Monitorimin e Inteligjencës, vëzhgimin dhe shërbimet e sigurisë, Seksioni 8; Zelanda e Re, Inspektori i Përgjithshëm për Inteligjencës dhe Ligji për Sigurinë (1 Korrik 1996), Seksioni 25; Kenia, Ligji Nacional për Shërbime të Inteligjencës dhe Sigurisë (31 Dhjetor 1998), Seksioni 26.
 64. Mbretëria e Bashkuar, Gjykata i Kompetencave të Hetuesisë, faqja e internetit “Procesi i Ankimit: Çfarë ndodhë me ankesën time?” (<http://www.ipr-uk.com/seksionet.asp?sectionID=4&chapter=0&type=top>); United Kingdom, Regulation of Investigatory Powers Act 2000, Kreu 23, Seksioni 67.
 65. Komisioni Hetimor në Veprimet e Zyrtarëve të Kanadës lidhur me Maher Ara, *A New Review Mechanism for the RCMP’s National Security Activities* (2006), f. 18. (Mekanizmi i ri shqyrtues për aktivitetet e sigurisë nacionale të RCMP-së).

Lista e Kontribuesve

HANS BORN është hulumtues i lartë në DCAF. Ai aktualisht përqendrohet tek mbikëqyrja e inteligjencës, si dhe roli i parlamenteve dhe avokatit të popullit tek qeverisja e sektorit të sigurisë. Specializimi i tij rajonal është Azia Juglindore (përfshirë Kamboxhën, Indonezinë, Filipinet dhe Tajlandën). Ai ka kryer punime hulumtuese në fushat e të drejtave të njeriut, llogaridhënies dhe qeverisjes së sektorit të sigurisë për Kombet e Bashkuara, Organizatën për Siguri dhe Bashkëpunim në Evropë, Këshillin e Evropës dhe Parlamentin Evropian. Ai ka qenë bashkë-iniciator i Forumit Ndërparlamentar për Ombuds-Institucionet e Forcave të Armatosura (www.icoaf.org). Ai ka botuar shumë punime mbi reformën dhe qeverisjen e sektorit të sigurisë. Botimet e tij më të fundit janë: *Qeverisja e Bombës: Llogaridhënia demokratike dhe kontrolli civil i armëve nukleare (Governing the Bomb: Democratic accountability and civilian control of nuclear weapons)* (Oxford University Press, 2011), *Llogaridhënia e Bashkëpunimit Ndërkombëtar të Shërbimeve të Inteligjencës (Accountability of International Intelligence Cooperation- Routledge 2011)* dhe *Mbikëqyrja parlamentare e Sektorit të Sigurisë: Udhëzues nga ECOWAS Parliament-DCAF-i për parlamentarët e Afrikës Perëndimore (Parliamentary Oversight of the Security Sector: ECOWAS Parliament-DCAF Udhëzues për Parlamentarët e Afrikës Perëndimore - ECOWAS, 2011)*. Ai ka titullin MA në Administratë Publike nga Universiteti i Tventes, si dhe Doktoraturën në shkencë shoqërore nga Universiteti Tilburg (Holandë).

AIDAN WILLS është koordinatör projektsh në Divizionin Hulumtues të DCAF-it, ku ai ka punuar në qeverisjen e shërbimeve të sigurisë dhe inteligjencës për gjashtë vjet. Ai ka qenë krye-konsulent i hartimit dhe përmbledhjes së OKB-së për praktikën e mirë të shërbimeve të inteligjencës dhe mbikëqyrjes së tyre. Së voni, Aidan ka qenë bashkë-autor i një studimi të madh të Parlamentit Evropian mbi *Mbikëqyrjen Parlamentare të Shërbimeve të Sigurisë dhe Inteligjencës në Bashkimin Evropian (Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Services in the European Union)*, si dhe ka qenë njëri prej redaktorëve të vëllimit për *Bashkëpunimin Ndërkombëtar i Shërbimeve të Inteligjencës dhe Llogaridhënies (International Intelligence Cooperation and Accountability)*. Ai ka ofruar trajnime për organe të mbikëqyrjes së inteligjencës dhe sigurisë në gjithë Evropën dhe Lindjen e Mesme, si dhe ka kontribuar në shumë procese ligjvënëse. Aidan ka vepruar si konsulent për Këshillin e Evropës, Parlamentin Evropian dhe Raportuesin e Veçantë të OKB-së (për të drejtat e njeriut dhe anti-terrorizëm) në aspekte të ndryshme të qeverisjes së sektorit të sigurisë dhe të drejtave të njeriut. Ai aktualisht është i angazhuar në procesin e udhëhequr nga Fondacioni për Shoqëri të Hapur për hartimin e një përmbledhjeje të *Parimeve Globale të Sigurisë Kombëtare dhe të Drejtës për Informim*.

MONICA DEN BOER ka një pozicion në Akademinë Policore të Holandës, si dhe është anëtare e Komisionit për Integrimin Evropian të Komisionit Këshillimor për Çështje Ndërkombëtare. Ajo ka mbrojtur Doktoraturën më 1990 në European University Institute si dhe ka punuar në Universitetin e Edinburgut, Qendrën Holandeze të Studimeve për Krime dhe Zbatim të Ligjit, Institutin Evropian të Administratës Publike, Universitetin Tilburg, si dhe Institutin Evropian të Bashkëpunimit në Zbatim të Ligjit. Nga marsi 2004 deri në janari 2012, ka qenë profesoreshë e administrimit publik të krahasuar në Universitetin VU të Amsterdimit, për llogari të Akademisë Policore të Holandës. Në 2009, ka qenë anëtare e Komisionit Holandez Hetimor për Irakun, si dhe në 2009-2010 ka marrë pjesë në Grupin e Sondazhit për të Ardhmen e Mbrojtjes. Ajo ka botuar shumë punime për bashkëpunimin evropian në sigurinë e brendshme, si dhe angazhohet në mësimdhënie, mentorim si dhe mbikëqyrje.

STUART FARSON është profesor i asociuar i shkencave politike në Universitetin Simon Fraser (Kanada). Më 1989-90 ka shërbyer si drejtor hulumtimi për komisionin e parë dhe të vetëm parlamentar Kanadez për Shërbimet e Inteligjencë-Sigurisë. Ai ka shërbyer si dëshmitar ekspert për Komisionin Hetimor për Veprimtarinë e Zyrtarëve Kanadezë Lidhur me Çështjen Maher Arar. Më vonë, ka qenë bashkë-autor me Reg Whitaker i punimit “Llogaridhënia në dhe për Sigurinë Kombëtare (Accountability in and for National Security),” IRPP Choices (2009). Gjithashtu ka qenë bashkë-redaktor i Komisionit për Hetime dhe Siguri Kombëtare (2011), si dhe i Manualit të PSI-së për Siguri dhe Inteligjencë Globale: Qasjet Shtetërore (2008) (Commissions of Inquiry and National Security (2011); PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches (2008), të dyja botuar nga Praeger.

CRAIG FORCESE është prodekan dhe profesor i asociuar në Fakultetin Juridik (Dega e Drejtësisë), Universiteti i Otavas. Ai jep mësim në të drejtën publike ndërkombëtare, të drejtën e sigurisë kombëtare, të drejtën administrative dhe të drejtën/legjislacionin publik. Shumica e punimeve të tij të tashme dhe shkrimeve kanë të bëjnë me sigurinë kombëtare, të drejtat e njeriut dhe llogaridhënien demokratike. Craig është aktualisht kryetar i Këshillit Kanadez për të Drejtën Ndërkombëtare. Ai është autor, veç tjerash, i punimeve: *E drejta e Sigurisë Kombëtare: Praktika Kanadeze në Perspektivë Ndërkombëtare (National Security Law: Canadian Practice in International Perspective* (Irwin Law, 2008) si dhe bashkë-botues i punimit *Të Drejtat e Njeriut dhe Anti-terrorizmi (Human Rights and Anti-terrorism - Irwin Law, 2008)*.

GABRIEL GEISLER MESEVAGE është kandidat doktore në Institutin Universitar të Studimeve Ndërkombëtare dhe zhvillimore, ku punon edhe si asistent mësimdhënës. Ai ka punuar edhe si ndihmës në hulumtime në Institutin Universitar, duke studiuar korrupsionin në sektorin privat. Nga viti 2010-2011, Gabriel ka punuar në Divizionin e Hulumtimit në DCAF, ku hulumtimet e tij janë përqendruar në qeverisjen e shërbimeve policore dhe inteligjente. Gjatë kohës së tij në DCAF, Gabriel ka kontribuar në pjesën e mbikëqyrjes së jashtme në *Pakon e Instrumenteve të DCAF-it për Integritetin e Policisë (DCAF Toolkit on Police Integrity)*. Ai ka titullin MA të Nderit të Klasës në Marrëdhënie Ndërkombëtare dhe Antropologji Sociale nga Universiteti Sh. Endruz (MB) dhe një MA tjetër në Studime Ndërkombëtare nga Instituti Universitar për Studime Ndërkombëtare dhe Zhvillimore.

LAUREN HUTTON ka punuar si hulumtuuese dhe praktikuese në reformën e sektorit të sigurisë dhe transformimet pas konfliktit në Afrikë qysh prej vitit 2005. Ajo aktualisht punon si këshilltare për Grupin Danez të Çminimit dhe Këshillin Danez për Refugjatë në

Sudanin Jugor, duke u përqendruar në ndjeshmërinë e konfliktit dhe zvogëlimin e dhunës së armatosur. Më herët, Lauren ka punuar për Saferworld dhe Institutin për Studime të Sigurisë (ISS). Kur ka qenë në ISS, Lauren ka hartuar një projekt për qeverisjen demokratike të inteligjencës në Afrikë. Përmes këtij projekti, ajo ka ofruar kontributin e saj në procesin e mbikëqyrjes së inteligjencës më 2007, si dhe në proceset ligjvënëse të viteve 2009 dhe 2010 në Afrikën e Jugut, si dhe ka ofruar trajnime për parlamentarë në Afrikën jugore dhe lindore për mbikëqyrje të inteligjencës. Ajo gjithashtu ka botuar një vëllim për inteligjencën dhe demokracinë në Afrikën e Jugut, *Të spiunosh apo të mos spiunosh (To spy or not to spy)*, si dhe ka botuar disa artikuj gazetareskë dhe punime të ndryshme për qeverisjen e inteligjencës gjatë kësaj kohe. Lauren ka titullin Master në Studime Politike nga Universiteti i Kepit Perëndimor (Afrikë Jugorë).

IAN LEIGH është profesor juridiku në Universitetin Durham dhe është pjesëtar i Institutit të Durhamit për Siguri Globale. Librat e tij janë: Prej së Ftohti: Siguria Kombëtare dhe Demokracia Parlamentare (*In From the Cold: National Security and Parliamentary Democracy* - Oxford University Press, 1994), me Laurence Lustgarten, Kush po i Shikon Spiunët: Vendosja e Llogaridhënies së Shërbimeve Inteligjente (*Who's watching the Spies: Establishing Intelligence Service Accountability* - Potomac Books, 2005) me Hans Born dhe Loch Johnson, si dhe *Bashkëpunimi dhe Llogaridhënia Ndërkombëtare e Inteligjencës (International Intelligence Cooperation and Accountability* - Routledge, 2011), me Hans Born dhe Aidan Wills. Raporti i tij për politika *Si të Bëhet Inteligjenca Llogaridhëne (Making Intelligence Accountable)* me Dr. Hans Born, botuar nga Shtypshkronja e Parlamentit Norvegjez, 2005) është përkthyer në 14 gjuhë. Ai është edhe bashkë-autor i Manualit të OSBE-DCAF-it për të Drejtat e Njeriut dhe Liritë Themelore të Personelit të Forcave të Armatosura (*OSCE/ DCAF Handbook on Human Rights and Fundamental Freedoms of Armed Forces Personnel* - Varshavë, 2008) si dhe ka vepruar si konsulent për Zyrën e OSBE-së për Institucione Demokratike dhe të Drejta të Njeriut (ODIHR), Komisionin e Venecias për kontrollin demokratik të agjencive të sigurisë dhe inteligjencës në shtetet e Këshillit të Evropës, si dhe për UNDP-në për reformën e sektorit të sigurisë.

Laurie Nathan është Profesor i Jashtëm dhe drejtor i Qendrës për Ndërmjetësim në Universitetin e Pretorias. Ai është profesor i angazhuar në Universitetin Cranfield, ku jep mësim në një lëndë Masteri për reformën e inteligjencës. Libri i tij më i fundit është *Komuniteti i Pasigurisë: Beteja e SADC-së për Paqe dhe Siguri në Afrikën Jugore (Community of Insecurity: SADC's Struggle for Peace and Security in Southern Africa* - Ashgate (2012). Ai ka shërbyer në Komisionin Ministror Mbikëqyrës të Inteligjencës në Afrikën Jugore (2006-8) dhe ka hartuar Dokumentin e Bardhë të Mbrojtjes së Afrikës Jugore (1996). Ai ka qenë anëtar i Komisionit Këshillëdhënës të Divizionit të Armëve në Human Rights Watch; Qendra Karter për Zgjidhje të Konfliktëve; si dhe Grupin Këshillëdhënës Ekspert të Rrjetit të Praktikave të Qeverisjes Demokratike në UNDP. Ai është anëtar i Listës së Ndërmjetësve të OKB-së dhe Listës së Ekspertëve të RSS-së në OKB.

Kent Roach është profesor juridiku në Universitetin e Torontos, ku mban kryesimin Prichard Wilson në Drejtësi dhe Politika Publike. Ai ka qenë anëtar i komisionit këshillëdhënës hulumtues të Komisionit Hetimor të veprimeve të zyrtarëve kanadezë në lidhje me çështjen Maher Arar, si dhe ka qenë drejtor hulumtimi në Komisionin Hetimor të Hetimit të Hedhjes në Erë të Fluturimit 182 të Air India. Libri i tij më i ri është *Efektet 9/11: Anti-Terrorizmi Krahasues (The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism)*, botuar nga Cambridge më 2011.

BERT VAN DELDEN i është bashkuar gjyqësorit holandez më 1966. Ai ka qenë kryetar i Gjykatës së Qarkut të Hagës nga viti 1990 e deri më 2001, si dhe pastaj është emëruar si kryesuesi i parë i Këshillit për Gjyqësorin. Pas largimit nga gjyqësori, ai është emëruar si anëtar i Komisionit Holandez të Mbikëqyrjes për Shërbimet Inteligjente dhe të Sigurisë (CTIVD). Qysh prej vitit 2009, ka shërbyer si kryesues i këtij komisioni.

THEODOR H. WINKLER është drejtor i Qendrës së Gjenevës për Kontroll Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF) që nga viti 2000, kur Këshilli Federal Zvicëran e promovoi atë në rangun e ambasadorit dhe e emëroi të udhëhiqte me qendrën e re të themeluar. Ai iu bashkëngjiti Departamentit të Mbrojtjes në Zvicër në fund të vitit 1981 si ekspert ndërkombëtar i sigurisë. Në vitin 1985 u emërua përfaqësues i shefit të stafit për çështje politike-ushtarake dhe në vitin 1995 u zgjodh kryesues i Njësisë së sapo themeluar për Politika Ndërkombëtare të Sigurisë. Më pas u promovua në detyrën e zëvendës kryesuesit për politika të sigurisë dhe mbrojtjes. Winkler ka studiuar shkenca politike dhe siguri ndërkombëtare në Universitetin e Gjenevës, Universitetin e Harvardit dhe Institutin për Studime Ndërkombëtare Pasuniversitare të Gjenevës. Në vitin 1981 doktoroi në tezën mbi përhapjen nukleare.



Mbikëqyrja e Shërbimeve të Inteligjencës

Pako e Instrumenteve

Kjo Pako e Instrumenteve është një përmbledhjeve e artikujve të shkruar nga ekspertët më eminentë të botës mbi qeverisjen e inteligjencës. Ofron udhëzime në kuptim të politikave mbi themelimin dhe konsolidimin e sistemeve të mbikëqyrjes së inteligjencës, si dhe mbi mbikëqyrjen e fushave kryesore të punës së shërbimeve të inteligjencës përfshirë këtu mbledhjen e informacionit, shfrytëzimin e të dhënave personale, shkëmbimin e informacionit me partnerë vendorë dhe ndërkombëtarë, dhe financat e tyre. Ky udhëzues është krahasimor dhe bazohet në kornizat dhe praktikat ligjore dhe institucionale të shumë shteteve.

Pakoja e Instrumenteve përqendrohet në organet e pavarura dhe parlamentare të mbikëqyrjes, dhe përmban shumë studime relevante për ekzekutivin, gjyqësorin, mediat, shoqërinë civile dhe vet shërbimet e inteligjencës. Kjo Pako e Instrumenteve mund të jetë me interes për stafin dhe pjesëtarët e organeve mbikëqyrëse; akterët e involvuar në monitorimin e punës së mbikëqyrësve (p.sh media, organizatat e shoqërisë civile dhe parlamentarët); dhe atyre që iu nënshtrohen mbikëqyrjes nga jashtë: dega e ekzekutivit dhe shërbimet e inteligjencës.

Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF) është organizatë ndërkombëtare që ka për mission të ndihmojë bashkësinë ndërkombëtare në zbatimin e qeverisjes së mirë dhe reformave në sektorin e sigurisë. Qendra zhvillon dhe promovon norma dhe standard, zhvillon studime specifike të politikave, identifikon praktikat e mira dhe ofron rekomandime për promovimin e qeverisjes demokratike të sektorit të sigurisë, si dhe ofron mbështetje këshillëdhënëse dhe programe të asistencës praktike brenda shtetit.