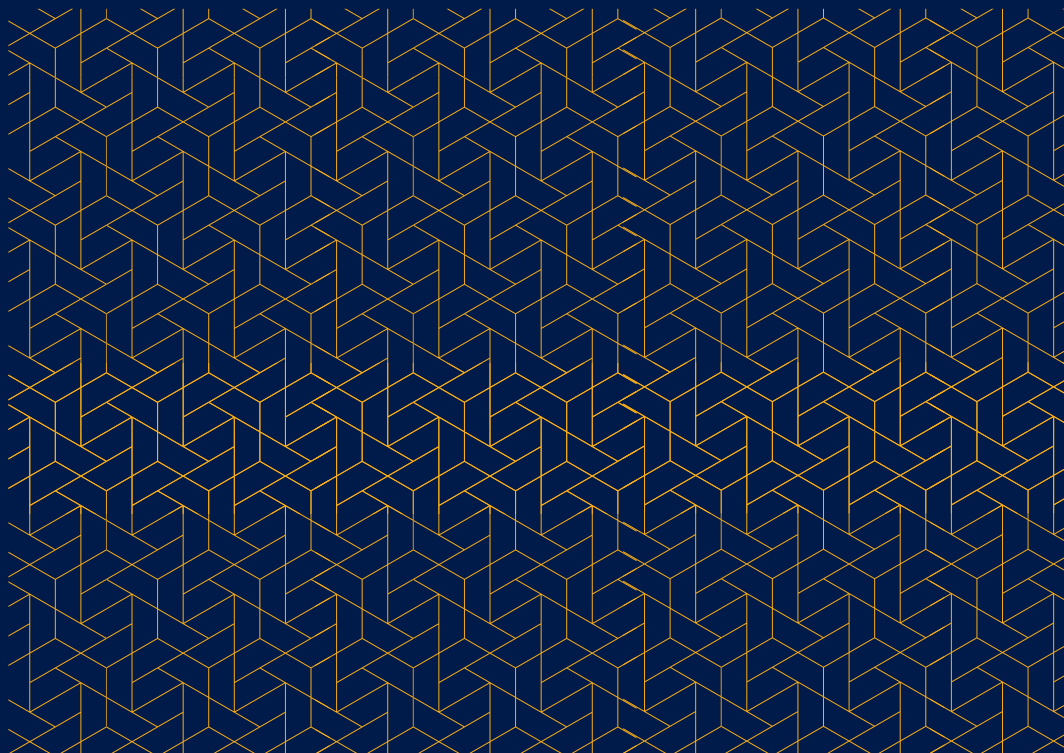


**DOKUMENT TEMATIK**

**KONTROLI I  
BRENDSHËM NË  
SHËRBIMET E  
ZBULIMIT**



## **Rreth këtij dokumenti tematik**

Ky dokument tematik u hartua nga Divizioni i DCAF për Evropën dhe Azinë Qendrore. DCAF dëshiron të falënderojë Departamentin Federal të Mbrojtjes, Mbrojtjes Civile dhe Sportit (DDPS) të Konfederatës Zvicerane dhe Ministrinë e Punëve të Jashtme Norvegjeze për mbështetjen e tyre pa rezervë në realizimin e këtij botimi.

## **Rreth DCAF**

DCAF - Qendra e Gjenevës për Qeverisjen e Sektorit të Sigurisë është e përkushtuar në përmirësimin e sigurisë së shteteve dhe qytetarëve të tyre brenda një kuadri të qeverisjes demokratike, sundimit të ligjit, respektimit të të drejtave të njeriut dhe barazisë gjinore. Që nga themelimi i tij në vitin 2000, DCAF ka kontribuar në arritjen e paqes dhe zhvillimit më të qëndrueshëm duke ndihmuar shtetet partnere dhe aktorët ndërkombëtarë që mbështesin këto shtete, për të përmirësuar qeverisjen e sektorit të tyre të sigurisë përmes reformave gjithëpërfshirëse dhe pjesëmarrëse. Ai krijon produkte inovative të njohurive, promovon norma dhe praktika të mira, ofron këshilla ligjore dhe politike dhe mbështet ndërtimin e kapaciteteve të palëve të interesit në sektorin e sigurisë shtetërore dhe joshetërore.

## **E drejta e autorit**

Botuar në Zvicër në vitin 2022 nga DCAF - Qendra e Gjenevës për Qeverisjen e Sektorit të Sigurisë

DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance

Maison de la Paix

Chemin Eugène-Rigot 2E

CH-1202 Geneva, Switzerland

Tel: +41 22 730 94 00

info@dcaf.ch

www.dcaf.ch

X: @DCAF\_Geneva

Citoni si: DCAF - Qendra e Gjenevës për Qeverisje e Sektorit të Sigurisë 2022. Kontrolli i Brendshëm në Shërbimet e Zbulimit. Përmbledhje Tematike (Gjenevë: DCAF).

## **Shënim**

Mendimet e shprehura në këtë botim janë të autorëve dhe nuk pasqyrojnë opinionet ose pikëpamjet e Departamentit Federal të Mbrojtjes, Mbrojtjes Civile dhe Sportit të Konfederatës Zvicerane ose të Ministrisë së Punëve të Jashtme Norvegjeze.

DCAF inkurajon përdorimin, përkthimin dhe shpërndarjen e këtij publikimi. Megjithatë, kërkohet që të pranoni dhe citoni materiale dhe të mos e ndryshoni përmbajtjen.

Dizajni dhe faqosja: DTP Studio

ISBN: 978-92-9222-728-9

## Përmbajtja

Lista e shkurtesave dhe akronimeve.....	4
<b>Hyrje</b> .....	5
Përkufizime dhe terminologji.....	6
<b>1. Krijimi i një baze gjithëpërfshirëse legislative për kontroll të brendshëm efektiv</b> .....	7
<b>2. Komponentët kryesorë të një sistemi të kontrollit të brendshëm</b> .....	10
<b>3. Sfidat ndaj kontrollit të brendshëm</b> .....	16
<b>Rekomandime</b> .....	20

## Lista e shkurtesave dhe akronimeve

- BND** Shërbimi Federal i Inteligjencë Gjermane  
(Bundesnachrichtendienst)
- KSK** Komanda e Forcave Speciale Gjermane (Kommando  
Spezialkräfte)
- MENA** Lindja e Mesme dhe Afrika e Veriut
- NSA** Agjencia e Sigurisë Kombëtare e SHBA
- PSV** Procedura standarde e veprimit

## Hyrje

Shërbimet e zbulimit janë agjenci të specializuara shtetërore, përgjegjëse për prodhimin e të dhënave të zbulimit që kanë të bëjnë me sigurinë e shtetit dhe qytetarëve.<sup>1</sup> Shërbimet e zbulimit duhet të veprojnë brenda kornizës së kontrollit demokratik, sundimit të ligjit dhe respektimit të të drejtave të njeriut. Për të arritur këtë, shtetet kanë zhvilluar sisteme të gjera mbikëqyrjeje dhe kontrolli. Ndërsa këto sisteme ndryshojnë, ato përgjithësisht ekzekutohen nga një sërë institucionesh dhe aktorësh brenda një shteti, dhe zakonisht përfshijnë pesë komponentë: **mbikëqyrja e jashtme**<sup>2</sup> nga organet ekzekutive, legjislative dhe gjyqësore; **mbikëqyrje e pavarur** nga institucionet e Avokatit të Popullit dhe institucionet e larta të auditimit; **mbikëqyrje publike** nga organizatat e shoqërisë civile dhe mediat; **kontrolli i brendshëm**<sup>3</sup> nga menaxhmenti i lartë i shërbimeve të zbulimit; dhe **kontroll ekzekutiv** nga autoriteti ekzekutiv përkatës.

Shqyrtimi i mbikëqyrjes dhe kontrollit të shërbimeve të zbulimit zakonisht përqendrohen në mbikëqyrjen e jashtme përmes komisioneve parlamentare, gjyqësorit ose ekzekutivit. Më pak vëmendje i kushtohet mekanizmave të kontrollit të brendshëm brenda shërbimeve. Megjithatë, rëndësia e kontrollit të brendshëm nuk duhet të nënvlerësohet. Së pari, mungesa e kontrollit të brendshëm efektiv i pengon organet e jashtme mbikëqyrëse, siç janë komisionet parlamentare, të përmbushin rolin e tyre në mënyrë efektive. Autoritetet e shërbimeve të zbulimit luajnë një rol vendimtar në lehtësimin e kontrollit nga organet mbikëqyrëse, jo vetëm duke siguruar që shkeljet e mëdha të raportohen tek autoriteti përkatës, por edhe duke krijuar një mjedis që inkurajon bashkëpunimin me organet mbikëqyrëse.<sup>4</sup> Së dyti, ndërsa transparencja është thelbësore për ruajtjen e kontrollit demokratik të qeverisë, shërbimet e zbulimit kërkojnë një shkallë të konsiderueshme të fshehtësisë për të qenë efektive. Rrjedhimisht, shërbimet e zbulimit i nënshtrohen një

- 1 Për më shumë informacion, shihni: DCAF - Qendra e Gjenevës për Qeverisje e Sektorit të Sigurisë 2017. 'Intelligence Services', SSR Backgrounder Series (Geneva: DCAF). Në dispozicion në: [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF\\_BG\\_12\\_Intelligence%20Services.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_12_Intelligence%20Services.pdf).
- 2 Për më shumë informacion, shihni: DCAF. 2015. 'The Security Sector', SSR Backgrounder Series (Geneva: DCAF). Në dispozicion në: [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF\\_BG\\_3\\_The%20Security%20Sector.11.15.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_3_The%20Security%20Sector.11.15.pdf).
- 3 Për më shumë informacion, shihni: DCAF. 2017. 'Intelligence Services', SSR Backgrounder Series (Geneva: DCAF). Në dispozicion në: [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF\\_BG\\_12\\_Intelligence%20Services.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_12_Intelligence%20Services.pdf).
- 4 Born, Hans and Aidan Wills (eds.). 2012. Overseeing Intelligence Services: A Toolkit (Geneva: DCAF), p. 9. Në dispozicion në: [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born\\_Wills\\_Intelligence\\_oversight\\_TK\\_EN\\_0.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Born_Wills_Intelligence_oversight_TK_EN_0.pdf).

mbikëqyrjeje shumë të kufizuar, ndryshe nga institucionet e tjera publike. Prandaj, kontrolli i brendshëm efektiv është thelbësor për të korrigjuar këtë çekuilibër të natyrshëm (dhe të pashmangshëm) duke siguruar që puna e përditshme e shërbimeve të zbulimit të kryhet në përputhje me ligjin dhe duke respektuar të drejtat e njeriut. Së treti, për të shmangur ndikimin e panevojshëm dhe për të siguruar analiza të pavarura objektive, shërbimet e zbulimit duhet të ruajnë një shkallë autonomie nga ekzekutivi. Prandaj, kontrolli ekzekutiv mbi shërbimet e zbulimit ndonjëherë është më pak i theksuar,<sup>5</sup> që do të thotë se kontrolli i brendshëm efektiv është jetik për të siguruar që shërbimet e zbulimit të veprojnë brenda shtetit ligjor.

Për arsytet e mësipërme, shërbimet e zbulimit duhet t'i nënshtrohen si mbikëqyrjes efektive ashtu edhe kontrollit të brendshëm. Kjo Përmbledhje Tematike trajton këtë të fundit duke shqyrtuar sistemet e kontrollit të brendshëm të përdorura në vendet euro-atlantike. Përmbledhja është e ndarë në pesë pjesë. Pjesa e parë përcakton termet dhe konceptet kryesore dhe sqaron qëllimin e Përmbledhjes. E dyta detajon parakushtet kryesore për një sistem të kontrollit të brendshëm, duke u fokusuar në rolin e degës ekzekutive në vendosjen e parametrave ligjorë për shërbimet e zbulimit. E treta shqyrton karakteristikat kryesore të sistemeve të kontrollit të brendshëm. Pjesa e katërt përshkruan sfidat e përbashkëta për sigurimin e kontrollit të brendshëm efektiv dhe pjesa e fundit ofron rekomandime se si të kapërcehen këto sfida.

## Përkufizime dhe terminologji

Konceptet e kontrollit dhe mbikëqyrjes, ndonse të ngjashme, nuk janë të njëjta: "Kontrolli nënkupton fuqinë për të drejtuar politikat dhe aktivitetet e një organizate, për shembull duke vendosur rregulla, kode ose politika që përcaktojnë se si funksionon një organizatë. Mbikëqyrja do të thotë të verifikosh nëse rregullat dhe ligjet respektohen dhe nëse kodet dhe politikat zbatohen."<sup>6</sup>

Ndërsa nuk ekziston një përkufizim formal i **kontrollit të brendshëm**, për qëllimet e kësaj Përmbledhjeje do të kuptohet si 'rregullat dhe proceset brenda një shërbimi të zbulimit për të siguruar që stafi të funksionojë në mënyrë profesionale dhe efektive brenda kufijve të autoritetit të tyre, në përputhje me ligjin dhe me respektimin e

5 Kjo pjesërisht varet nga fakti nëse kontrolli ekzekutiv është indirekt apo i drejt-përdrejtë. Për më shumë informacion, shih: DCAF. 2017. 'Intelligence Oversight', SSR Backgrounder Series (Geneva: DCAF), p. 6. Në dispozicion në: [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF\\_BG\\_11\\_Intelligence%20Oversight.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_11_Intelligence%20Oversight.pdf).

6 DCAF. 2017. 'Intelligence Oversight', SSR Backgrounder Series (Geneva: DCAF), p. 3. Në dispozicion në: [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF\\_BG\\_11\\_Intelligence%20oversight.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_11_Intelligence%20oversight.pdf).

të drejtave të njeriut, duke përfshirë barazinë gjinore”.<sup>7</sup> Ky kuptim i kontrollit të brendshëm thekson rolin e rregullave dhe proceseve të brendshme në parandalimin, hetimin dhe raportimin e shkeljeve dhe abuzimeve me autoritetin.

Megjithëse termat **kontroll i brendshëm** dhe **kontroll ekzekutiv** shpesh përdoren në mënyrë të ndërsjellë, ato nuk janë sinonime. Ndërsa të dyja nënkuptojnë aftësinë për të drejtuar politikatat ose aktivitetet e një organizate, niveli i autoritetit të organit që ushtron këto kompetenca ndryshon: në përgjithësi, kontrolli i brendshëm kryhet nga drejtues të lartë të shërbimeve të inteligjencës (domethënë drejtorët, ndihmësdrejtorët ose drejtuesit e departamenteve ose të njësive të veçanta brenda shërbimit), ndërsa kontrolli ekzekutiv kryhet nga ministria përkatëse - ose në rastet kur një shërbim bie nën kontrollin e drejtpërdrejtë të ekzekutivit, nga zyra e presidentit ose kryeministrit ose një organ i përbashkët ekzekutiv, siç është një bord këshillues për sigurinë kombëtare.<sup>8</sup>

**Mbikëqyrja e jashtme** kuptohet si procesi përmes të cilit ekzekutivi, ligjvënësi dhe gjyqësori verifikojnë nëse shërbimet janë në përputhje me ligjet dhe rregullat dhe nëse zbatojnë siç duhet kodet dhe politikatat.

**Mbikëqyrja e pavarur** dhe **mbikëqyrja publike** kanë si qëllim të përmbushin të njëjtin funksion, por ato janë përgjegjësi e aktorëve të ndryshëm - përkatësisht institucioneve si Avokati i Popullit dhe zyrat e larta të auditimit, respektivisht shoqërisë civile dhe medias. Mbikëqyrja e jashtme, e pavarur dhe publike janë megjithatë të bashkuara në atë që janë përgjegjësi e aktorëve ose institucioneve që janë jashtë zinxhirit komandues të një shërbimi.

## 1. Krijimi i një baze gjithëpërfshirëse legislative për kontroll të brendshëm efektiv

Sistemet e kontrollit të brendshëm i përkthejnë dispozitat abstrakte ligjore në udhëzime administrative dhe operative. Kështu, pikënisja për krijimin e një sistemi efektiv të kontrollit të brendshëm është zhvillimi i një mandati të qartë legjislativ për shërbimet e zbulimit. Një mandat i tillë mund të përbëhet nga ligje të ndryshme,<sup>9</sup> të cilat së bashku duhet

7 Ibid, p 6.

8 Duhet theksuar se në disa vende të zonës euroatlantike, drejtuesit e shërbimeve civile dhe ushtarake të zbulimit mund të jenë edhe anëtarë të organeve të përbashkëta ekzekutive, siç është Këshilli i Sigurisë Kombëtare në Kroaci.

9 Ligje të tilla zakonisht përfshijnë një ligj që drejton punën e shërbimit, si dhe ligje që rregullojnë shërbimin civil dhe dispozita të veçanta ligjore të krijuara për të mbrojtur liritë civile, të tilla si ligjet për mbrojtjen e të dhënave. Për shembull, në Gjermani, Shërbimi Federal i Zbulimit (Bundesnachrichtendienst - BND) rregullohet nga një ligj gjithëpërfshirës që drejton punën e shërbimit, si dhe ligji për shër-

të përcaktojnë në mënyrë eksplicite funksionin dhe fushëveprimin e kompetencave të shërbimeve të zbulimit, duke përfshirë procedurën për autorizimin e përdorimit të kompetencave të veçanta, ndalimin e disa aktiviteteve, ruajtjen dhe përdorimin e të dhënave personale proceset e emërimit, dhe mbrojtjen e sinjalizuesve.

## Funksionet dhe kompetencat

Funksionet dhe kompetencat e shërbimeve të zbulimit duhet të përcaktohen qartë me ligj. Shërbimet e zbulimit kanë kompetenca të jashtëzakonshme. Prandaj, legjislacioni duhet të përcaktojë rrethanat në të cilat ato mund të veprojnë. Këto rrethana zakonisht nënkuptojnë kërcënime për sigurinë kombëtare dhe kërcënime të tjera serioze si terrorizmi. Ndërsa funksionet e shërbimeve të zbulimit ndryshojnë nga vendi në vend, mbledhja, analiza dhe shpërndarja e informacionit të rëndësishëm për mbrojtjen e sigurisë kombëtare është përgjithësisht një detyrë thelbësore e kryer nga shumica e shërbimeve të zbulimit. Si të tilla, shumë shtete përshkruajnë gjithashtu kufizime legjislative për funksionet e shërbimeve të zbulimit.

## Autorizimi i përdorimit të kompetencave të veçanta

Në vendet euroatlantike, legjislacioni shpesh përcakton procesin për autorizimin e përdorimit të kompetencave të veçanta, si përgjimi i komunikimeve, nga shërbimet e zbulimit. Në kryerjen e punës së tyre, shërbimet e zbulimit zakonisht kanë kompetenca që shkojnë përtej atyre të organeve të zbatimit të ligjit dhe kanë potencialin për të cënuar ndjeshëm të drejtat dhe liritë e njeriut. Përdorimi i këtyre kompetencave duhet të jetë në proporcion me kërcënimin e sigurisë me të cilin përballlet, dhe procesi për autorizimin e këtyre kompetencave duhet të pasqyrojë disa parime themelore, duke përfshirë domosdoshmërinë dhe përshtatshmërinë, veçanërisht kur të drejtat dhe liritë e njeriut janë të kufizuara.

## Ndalimi i disa aktiviteteve

Kompetencat speciale të ushtruara nga shërbimet e zbulimit nuk janë të pakufizuara dhe disa aktivitete – si tortura dhe trajtimi mizor dhe degradues – duhet të ndalohen në çdo rrethanë. Prosesi për autorizimin e përdorimit të kompetencave të veçanta duhet të përcaktohet në legjislacion dhe të mbështetet në normat dhe konventat ndërkombëtare si Konventat e Gjenevës, Konventa Ndërkombëtare

---

bimin civil federal, rregulloren federale të buxhetit dhe ligjin federal për mbrojtjen e të dhënave. Shih: [https://www.gesetze-im-internet.de/bbg\\_2009/](https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/); <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/> dhe [https://www.gesetze-im-internet.de/bdsg\\_2018/](https://www.gesetze-im-internet.de/bdsg_2018/)



për të Drejtat Civile dhe Politike, Konventa e OKB-së kundër Torturës dhe Ndëshkimit ose Trajtitimit Mizor, Çnjerëzor ose Degradues, dhe Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, ndër të tjera.

## **Ruajtja dhe përdorimi i të dhënave**

Pjesa më e madhe e punës së shërbimeve të zbulimit përfshin mbledhjen dhe ruajtjen e sasive të mëdha të të dhënave, duke përfshirë informacione personale. Ruajtja, shpërndarja ose zbulimi i papërshtatshëm i një materiali të tillë mund të ketë pasoja të rëndësishme për individët në lidhje me jetën e tyre personale, karrierën ose sigurinë. Prandaj, kuadri ligjor duhet të ofrojë bazën për zhvillimin e udhëzimeve të brendshme që rregullojnë përdorimin dhe ruajtjen e të dhënave.

## **Procesi i standardizuar i punësimit**

Procesi për emërimin e personelit të shërbimit të inteligjencës duhet, për aq sa është e mundur, të jetë i hapur dhe transparent. Udhëzimet dhe praktikrat e brendshme duhet të zhvillohen bazuar në dispozitat dhe normat legjislative që ndalojnë qartë ndërhyrjet politike, nepotizmin dhe miqësinë në proceset e emërimeve, si dhe konfliktet e tjera të interesit. Për aq sa është e mundur – dhe duke iu nënshtuar lejeve të sigurisë – emërimet duhet të bazohen në merita njësoj si postet e tjera administrative brenda shtetit.

## **Mbrojtja e sinjalizuesve**

Së paku, legjislacioni duhet t'i referohet mbrojtjes së sinjalizuesve. Një legjislacion i tillë duhet të përkthehet në udhëzime të brendshme që ofrojnë mbrojtje për personelin e shërbimit të zbulimit që dëshiron të raportojë veprimtari të paligjshme ose keqbërje. Kjo duhet të përfshijë procedura që lejojnë personelin të raportojë shqetësimet brenda, pa kërcënimin e ndëshkimit, si dhe procedurat që individët t'i raportojnë shqetësimet organeve të jashtme mbikëqyrëse.

**Tabela 1. Shembuj të Ligjeve për mbrojtjen e sinjalizuesve në Australi, Zelandën e Re dhe Shtetet e Bashkuara**

Vendi	Ligji	Përshkrimi
Australia	Ligji për Zbulimin në Interes Publik 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ligji përfshin dispozita për të lejuar stafin aktual ose të mëparshëm të raportojë shqetësimet tek Inspektori i Përgjithshëm i Zbulimit dhe Sigurisë.</li> <li>Shërbimeve të zbulimit iu kërkohet t'i përgjigjen zbulimeve dhe t'i raportojnë veprimet përkatëse tek Inspektori i Përgjithshëm.</li> </ul>
Shtetet e Bashkuara të Amerikës	Ligji për Mbrojtjen e Sinjalizuesve të Komunitetit të Zbulimit 1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ky Ligj përmban dispozita që i mundësojnë stafit dhe kontraktorëve të raportojnë çështjet urgjente tek një Inspektor i Përgjithshëm i një prej shërbimeve amerikane të zbulimit, ose drejtpërdrejt në Komisionet e Përzgjedhura të Zbulimit të Kongresit dhe Senatit.</li> <li>Ligji ka një përkufizim të gjerë të asaj që përbën një "shqetësim urgjent" që përfshin shkeljet e ligjit, raportimin e rremë në Kongres dhe veprimet e ndërmarra si hakmarrje ndaj individëve që kanë raportuar shqetësime.</li> </ul>
Zelanda e Re	Akti i Zbulimeve të Mbrojtura 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ligji përfshin udhëzime për procedurat e brendshme për mbrojtjen e sinjalizimit.</li> <li>Ai gjithashtu përfshin dispozita që lejojnë personelin e shërbimit të inteligjencës të raportojë shqetësimet tek Inspektori i Përgjithshëm i Inteligjencës dhe Sigurisë.</li> </ul>

## 2. Komponentët kryesorë të një sistemi të kontrollit të brendshëm

Bazuar në analizën e disa vendeve euroatlantike, mund të identifikohen këto komponentë kryesorë të një sistemi të kontrollit të brendshëm:

### Kod vlerash dhe/ose etik

Qëllim kryesor i kontrollit të brendshëm është të zhvillojë një kulturë të pajtueshmërisë brenda një organizate. Pajtueshmëria këtu kuptohet si respektim i rregullave dhe normave të shërbimit të zbulimit dhe respektimi i disa parimeve, vlerave dhe standardeve etike. Kjo e fundit zakonisht arrihet përmes zhvillimit të një kodi etik dhe/ose vlerash.

Vlerat përcaktojnë atë që drejton punën e një organizate, ndërsa kodi etik përcakton qasjen ndaj mënyrës se si kryhet puna.

Shërbimet e zbulimit duhet të përcaktojnë një sërë vlerash që ata presin që stafi i tyre t'u përmbahet, si integriteti, respekti, inovacioni ose përsosmëria. Këto vlera duhet të miratohen plotësisht nga menaxhmenti i lartë, dhe stafi të shpërblehet për demonstrimin e respektimit të këtyre vlerave. Shërbimet duhet gjithashtu të zhvillojnë një kod etik, i cili normalisht përfshin tema të tilla si ndershmëria dhe respektimi i parimeve të drejtave të njeriut dhe të drejtës ndërkombëtare.

Kombinimi i këtyre dy kodeve krijon një kulturë të vetërregullimit dhe përcakton se si duhet t'i qaset stafi punës së tyre. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për çështjet që lindin në të ashtuquajturat 'zonë gri', ku proceset e brendshme formale dhe legjislacioni nuk ofrojnë gjithmonë udhëzime të qarta. Këto kode duhet të mbështeten me trajnime (veçanërisht pas rekrutimit) ku do theksohet qartë arsyeja se pse është e rëndësishme që ato të respektohen. Në vendet euroatlantike, si Mbretëria e Bashkuar, shërbimet punësojnë gjithashtu këshilltarë të pavarur të etikës për ta bërë të mundur që brenda organizatës të diskutohet mbi etikën dhe vlerat, si dhe të këshillojnë menaxhmentin e lartë.

### Studim rasti: Udhëzimet e konsoliduara të MB për personelin e zbulimit dhe shërbimit mbi trajtimin e personave në paraburgim

Shërbimet e zbulimit mund të përdorin gjithashtu metoda të tjera për të zhvilluar një kulturë përputhshmërie. Këto mund të jenë në formë të materialit udhëzues për tema ose çështje specifike. Për shembull, në korrik 2010 qeveria e Mbretërisë së Bashkuar publikoi një dokument të shkurtër të titulluar **Udhëzues i Konsoliduar për Personelin e Zbulimit dhe Shërbimit mbi ndalimin dhe marrjen në pyetje të të paraburgosurve jashtë shtetit, dhe mbi dërgimin dhe marrjen e informacionit në lidhje me të paraburgosurit**. Ai u publikua pjesërisht si përgjigje ndaj një padie civile të paraqitur nga një shtetas i Mbretërisë së Bashkuar i cili ishte mbajtur në Gjirin e Kishin zbuluar gjithashtu se personeli i Agjencisë së Zbulimit në Mbretërinë e Bashkuar i vendosur në Afganistan dhe Gjirin e Guantanos nuk ishte trajnuar mjaftueshëm për Konventën e Gjenevës dhe nuk ishin në dijeni se disa teknika të marrjes në pyetje ishin ndaluar në mënyrë specifike nga qeveria e MB në 1972.

**Udhëzimi i Konsoliduar** u mbështet në një sërë dokumentesh ekzistuese, duke përfshirë dokumente të veçanta politikash të prodhuara nga secili prej shërbimeve të zbulimit dhe sigurisë, si dhe doktrinën e vendosur ushtarake. Ai bashkoi në një dokument të vetëm parimet kryesore - në përputhje me detyrimet e Mbretërisë

së Bashkuar sipas ligjit vendas dhe ndërkombëtar – që rregullojnë trajtimin e personave në paraburgim jashtë vendit dhe shkëmbimin e informacionit me vendet ndërlidhëse në lidhje me të paraburgosurit. Ai detyronte të gjithë stafin e zbulimit të marrë parasysh rrezikun që personat në paraburgim t'i nënshtroheshin torturës ose trajtimeve të tjera mizore, çnjerëzore ose degraduese dhe ofroi një sistem për raportimin e çdo rreziku serioz të torturës ose keqtrajtimit tek stafi i lartë dhe, në disa raste, edhe ministrat e qeverisë.

**Udhëzimi i Konsoliduar** është një shembull i rrallë por domethënës i një dokumenti udhëzues të brendshëm të publikuar që rregullon veprimet e personelit të zbulimit në Mbretërinë e Bashkuar. Ai përfaqësonte një përparim të rëndësishëm në lidhje me transparencën dhe ishte krijuar qartë për të siguruar publikun britanik se shërbimet punojnë sipas ligjit. **Megjithëse udhëzimi i konsoliduar** nuk është dokument i vetëm, dhe në nivel pune, udhëzimet e pabotuara vazhdojnë të zbatohen brenda shërbimeve, ai ka ofruar një element qëndrueshmërie në lidhje me përgjegjësitë e personelit ushtarak dhe të zbulimit të Mbretërisë së Bashkuar që nuk kishte ekzistuar më parë.

Për më tepër, udhëzimi u rishikua përpara publikimit nga Komisioni i Zbulimit dhe Sigurisë i Parlamentit të Mbretërisë së Bashkuar, dhe pas publikimit iu nënshtroa një shqyrtimi të mëtejshëm nga komisioni dhe disa OJQ. Si rezultat i shqetësimeve të ngritura përmes këtyre kanaleve, udhëzimi i rishikuar u publikua në vitin 2011. Zbatimi i udhëzimit vazhdon të monitorohet nga komisioni parlamentar dhe komisioneri gjyqësor përgjegjës për shërbimet e zbulimit, të cilët publikojnë raporte që, për shembull, kanë shqyrtuar disa raste në detaje dhe kanë përshkruar numrin e rasteve kur shqetësime për keqtrajtime të mundshme u janë dërguar ministrave.

## Procedurat e standardizuara të veprimit

Çdo shërbim i zbulimit duhet të zhvillojë procedura standarde të veprimit (PSV), të cilat ofrojnë një bazë të rëndësishme për kontrollet dhe auditimet e brendshme. Të gjitha hetimet dhe operacionet brenda një shërbimi duhet të ndjekin të njëjtat PSV bazë. Ndërsa procedurat ndryshojnë nga shërbimi në shërbim, ato zakonisht përfshijnë PSV-të bazë për fillimin dhe kryerjen e operacioneve ose hetimeve. Edhe pse secili veprim është i ndryshëm, PSV-të duhet të ekzistojnë për kryerjen e operacioneve teknike, të zbulimit (burimet njerëzore) dhe të mbikëqyrjes. PSV-të duhet të tregojnë se si do të kryhen operacionet dhe cilat metodologji do të përdoren. Pajtueshmëria ligjore dhe etike është një komponent kyç i PSV-ve. Përpara autorizimit të një operacioni, shërbimet duhet të zhvillojnë një 'listë kontrolli' të brendshme për të shqyrtuar implikimet ligjore dhe etike të një operacioni ose hetimi të caktuar. Një listë e tillë kontrolli mund të përfshijë:

- arsyen e fillimit të operacionit ose hetimit dhe lidhjen e tij me prioritetet kombëtare të zbulimit;
- qëllimet e operacionit;
- personi dhe/ose posti që është përgjegjës për operacionin;
- rreziqet e mundshme të sigurisë dhe strategjitë e zbutjes;
- çështjet ligjore (si urdhëresat gjyqësore ose pajtueshmëria me legjislacionin);
- konsiderata politike (si rreziku për marrëdhëniet ndërkombëtare);
- palët e interesuara që duhet të konsultohen;
- çështje të tjera të pajtueshmërisë (siç janë çështjet etike dhe të shëndetit dhe sigurisë); dhe
- kur operacioni ose hetimi duhet të rishikohet.

## **Linja të qarta përgjegjësie**

Sigurimi i linjave të qarta të përgjegjësisë brenda një shërbimi të zbulimit është kyç për të siguruar që auditimet të jenë objektive; për parandalimin e veprimit arbitrar dhe politizimit të shërbimeve; dhe për rritjen e përgjegjshmërisë së brendshme për vendimmarrje.

Drejtuesit duhet të informohen për përgjegjësitë e tyre dhe fushëveprimin e kompetencave të tyre. Kjo është veçanërisht e rëndësishme për operacionet. Praktika më e mirë dikton që ata që kryejnë operacione duhet të ndahen nga ata që janë përgjegjës për autorizimin e tyre në mënyrë që të sigurohet që auditimet e operacioneve të jenë sa më objektive. Kjo ndarje e përgjegjësive vepron gjithashtu si mburojë kundër veprimit arbitrar ose të paskrupullt të eprorëve gjatë caktimit të detyrave. Kjo lejon që aplikimet e verifikimit të sigurisë të përpunohen në mënyrë më efektive pasi vendimet merren në mënyrë të pavarur nga ekipi që ndjek qëllimin operacional. Ai gjithashtu i mundëson menaxhmentit të lartë të regjistrojë lejet shtesë me shkrim aty ku është e nevojshme – duke identifikuar qartë se kush është përgjegjës për secilin veprim dhe kush duhet të jap llogari.

## Udhëzime ligjore profesionale

Këshillat ligjore në kohë dhe praktike janë thelbësore për të siguruar që puna e zbulimit të qëndrojë brenda kufijve ligjorë, proceduralë dhe etikë. Ndërsa shumë vende kanë një gamë të gjerë ligjesh që rregullojnë punën e shërbimeve, ato nuk mund të mbulojnë të gjithë skenarët e mundshëm. Po kështu, personeli operacional mund të mos jetë plotësisht i vetëdijshëm për të gjitha aspektet e legjislacionit që mbulon çështje të ndryshme si ligji penal dhe të drejtat e njeriut. Si të tilla, shërbimet ndonjëherë punësojnë këshilltarë ligjorë (të cilët nuk janë përgjegjës para stafit operativ) për të këshilluar shërbimet. Në disa vende të zonës euroatlantike, si në Mbretërinë e Bashkuar, shërbimet kanë filluar të përfshijnë këshilltarë ligjorë në departamente specifike operacionale në një përpjekje për t'i sensibilizuar ata për punën dhe qëllimet e departamentit në fjalë dhe për të përmirësuar të kuptuarit e stafit të kufizimeve dhe konsideratave ligjore. Kjo është veçanërisht e zakonshme në departamentet që merren me kundërterrorizëm.

## Trajnimi fillestar dhe i rregullt

Ashtu si me të gjitha organizatat, trajnimi fillestar dhe i rregullt ndikojnë ndjeshëm në efektivitetin e shërbimit. Trajtimi i dobët ose joadekuat fillestar mund të dëmtojë punën e stafit dhe të rrisë rrezikun e sjelljes së keqe ose të sjelljes së papranueshme. Stafi duhet të trajnohet mbi procedurat zyrtare të organizatës dhe rëndësinë e tyre; është shumë më e lehtë të arrihet një kulturë e dëshiruar e punës brenda shërbimit nëse këto procedura kuptohen me kohë. Është gjithashtu e rëndësishme që stafi jo vetëm të kuptojë se si funksionojnë operacionet, por edhe të kenë një vlerësim të kontekstit më të gjerë dhe pse kryhen operacione të tilla.

Stafi gjithashtu duhet të ndërgjegjësohet në fillim të karrierës së tyre, se ata janë përgjegjës për veprimet e tyre; ata duhet të informohen për pasojat e mundshme të mosndjekjes së proceseve të vendosura për të mbrojtur punën e shërbimit dhe për të kuptuar veprimet që mund të kenë pasojë negative për personat brenda ose jashtë shërbimit.

## Procedurat e verifikimit dhe sigurisë

Të gjitha shërbimet e zbulimit duhet të kenë procedura të qarta për verifikimin dhe lëshimin e certifikatave të sigurisë për stafin. Kjo jo vetëm që mbron sigurinë kombëtare, por gjithashtu ndihmon për të siguruar që stafi që punon në shërbim të ketë qëndrimin e duhur ndaj pajtueshmërisë dhe punës së shërbimit. Edhe nëse janë besnikë ndaj organizatës dhe qëllimeve të saj, anëtarëve të stafit që nuk respektojnë rregullat ose nuk respektojnë të drejtat e individëve duhet t'u hiqet leja e sigurisë.

Është gjithashtu e rëndësishme që stafi i sigurisë operationale të punojë së bashku, e ekipet operationale për të siguruar që operationet të mos rrezikojnë sigurinë ose jetën e individëve që janë angazhuar në atë operation – qofshin ata staf, burime të zbulimit ose nga publiku.

## **Mbështetje e menaxhmentit të lartë për pajtueshmërinë**

Menaxhmenti i lartë duhet të mbështesë plotësisht procedurat e kontrollit të brendshëm të organizatës dhe të promovojë pajtueshmërinë. Kjo është thelbësore për të siguruar që menaxhmenti dhe stafi i nivelit të mesëm të ndjekin rregullat dhe të respektojnë procedurat e duhura të shërbimit. Procedurat rigoroze të emërimit duhet të zbatohen gjithashtu për ata në menaxhmentin e lartë, pasi ata janë përgjegjës për individët nën kontrollin e tyre, si dhe për aktivitetet (domethënë, operationet, masat dhe vendimet) të zbatuara nën autoritetin e tyre. Në Mbretërinë e Bashkuar, Parimet Nolan – të cilat përshkruajnë sjelljen që pritet nga zyrtarët publikë – janë thelbësore në përcaktimin e përshtatshmërisë së një individi për të mbajtur një pozicion të lartë publik. Për më tepër, performanca e menaxherëve të lartë duhet të matet sipas nivelit të tyre të respektimit të sjelljes dhe qëndrimit korrekt.

## **Mjetet e komunikimit të brendshëm**

Si çdo organizatë, shërbimet e zbulimit duhet të përdorin komunikimet e brendshme për të promovuar kontrollin e brendshëm dhe qeverisjen e mirë. Komunikimi efektiv duhet të informojë qartë stafin për procedurat dhe pritjet e brendshme. Kjo shërben për të përforcuar procedurat e kontrollit të brendshëm dhe mund të arrihet përmes një intraneti të brendshëm, duke reduktuar kështu rrezikun e keqinformimit. Njëlloj, komunikimet e mira të jashtme i ofrojnë publikut informacion rreth procedurave të kontrollit të jashtëm dhe të brendshëm të organizatës. Sistemet e komunikimit të brendshëm duhet të përdoren si një metodë për stafin për të dhënë fidbek për menaxhmentin.

## **Rruajtja gjithëpërfshirëse e të dhënave**

Është thelbësore që të gjitha aktivitetet dhe vendimet e marra nga një shërbim i zbulimit të regjistrohen në mënyrë konsistente dhe të detajuara. Të dhënat e hetimit ose operationit duhet të përfshijnë të njëjtin informacion: pse filloi operationi; nëse janë bërë të gjitha reflektimet e duhura përpara fillimit të operationit; ecuria e operationit; çdo pikë kyçe të vendimit; dhe rishikimet e operationit. Një qasje e qëndrueshme ndaj mbajtjes së të dhënave shërben gjithashtu si një kujtesë e rëndësishme për stafin që të ndjekë të gjitha masat e pajtueshmërisë.

## Krijimi i një organi formal të kontrollit të brendshëm

Një instrument themelor i kontrollit të brendshëm përbëhet nga një organ formal organizativ përgjegjës për parandalimin, hetimin dhe raportimin sistematik të sjelljeve të paligjshme ose joetike. Organe të tilla zakonisht kanë përgjegjësi sistemike dhe autoritet të veçantë dhe veprojnë në emër të niveleve më të larta të autoritetit (domethënë, presidentit, qeverisë ose drejtorit). Disa shërbime, si ato në Shtetet e Bashkuara, kanë një Inspektor të Përgjithshëm. Të tjerët emërojnë një zëvendës ose ndihmës drejtor përgjegjës për kontrollin e brendshëm. Agjencia e Sigurisë dhe Zbulimit e Kroacisë (SOA), për shembull, ka një departament të kryesuar nga një ndihmës drejtor përgjegjës për kontrollin e brendshëm, duke përfshirë hetimin e ankesave, aktiviteteve të pahijshme dhe çështjeve të tjera disiplinore.

## 3. Sfidat ndaj kontrollit të brendshëm

Në pjesën paraprake u paraqitën komponentët e përbashkët të sistemeve të kontrollit të brendshëm në shërbimet e zbulimit. Këta komponentë janë zhvilluar si përgjigje ndaj sfidave të veçanta me të cilat përballen shërbimet e zbulimit në sigurimin e kontrollit të brendshëm efektiv. Këto sfida përfshijnë përshtatjen e regjimeve të trajnimit ndaj ndryshimeve në kuadrin ligjor, balancimin e kontrollit me efektivitetin operacional, kontrollin e përdorimit të teknologjive të avancuara, dhe adresimin e çështjes së të ashtuquajturit ‘Esprit de Corps’ kundrejt ‘kodit të heshtjes’. Seksioni më poshtë shqyrton këto sfida duke përdorur Shërbimin Federal Gjerman të Zbulimit (Bundesnachrichtendienst, BND) si një rast studimi.<sup>10</sup>

### Përshtatja e regjimeve të trajnimit me ndryshimet në kuadrin ligjor

Për të mbetur efektiv, kontrolli i brendshëm kërkon trajnime të rregullta, jo vetëm për të njohur stafin që është promovuar me përgjegjësitë e tyre të reja, por edhe për të siguruar që menaxherët me përgjegjësi kontrolli të marrin trajnime të përditësuara. Kjo është e nevojshme sepse kërkesat dhe metodat e zbulimit po evoluojnë dhe mekanizmat e kontrollit të brendshëm duhet të përshtaten në përputhje me rrethanat, dhe sepse peizazhi ligjor brenda të cilit funksionon një shërbim i zbulimit gjithashtu po zhvillohet vazhdimisht.

Për shembull, në vitin 2020 Gjykata Kushtetuese Federale Gjermane miratoi një vendim historik në lidhje me mbikëqyrjen elektronike të BND jashtë Gjermanisë.<sup>11</sup> Aty thuhej se disa dispozita në lidhje me

10 Duhet të theksohet se këto janë sfida të përgjithshme dhe mund të zbatohen edhe për kontekste të ndryshme nga shërbimet gjermane të zbulimit.

11 Gjykata Kushtetuese Federale (Bundesverfassungsgerichts). 2020. ‘Leitsätze



mbikëqyrjen elektronike në ligjin BND të vitit 2016 nuk ishin në përputhje me kushtetutën gjermane dhe i kërkoi qeverisë federale të bënte ndryshimet e duhura.<sup>12</sup> Vendimi është bazuar në konstatimin se të drejtat themelore të parashikuara në kushtetutën gjermane nuk kufizohen në juridiksionin e shtetasve gjermanë, por shtrihen edhe tek autoritetet e qeverisë gjermane, siç është BND. Prandaj, këto autoritete duhet të respektojnë këto të drejta themelore në të gjitha rastet. Gjykata vendosi se arsyet për mbikëqyrjen elektronike të huaj duhet të përcaktohen më mirë dhe duhet të forcohen masat mbrojtëse kundër mbikëqyrjes së përgjithshme pa qëllim.<sup>13</sup>

Ky vendim ka ndikuar dukshëm në mekanizmat e kontrollit të brendshëm, të cilët tani duhet të lehtësojnë mbikëqyrjen e zbatimit të vendimit të gjykatës nga BND në punën e tij të përditshme. Ndryshimet në mjedisin ligjor – qoftë për shkak të miratimit të ligjeve të reja apo interpretimit të ligjeve nga gjykatat – do të kërkojnë gjithmonë përshtatjen dhe rregullimin e mëtejshëm të mekanizmave të kontrollit të brendshëm.

## Bilanci ndërmjet kontrollit dhe efektivitetit operacional

Për sa i përket delegimit të përgjegjësive në nivele më të ulëta të autoritetit, duhet të arrihet një ekuilibër për të siguruar efikasitet operacional. Meqenëse më shumë autoritet i delegohet niveleve më të ulëta të menaxhimit, ka më pak kontroll efektiv nga menaxhmenti i lartë. Nga ana tjetër, nëse menaxhmenti i lartë përpiqet të centralizojë autoritetin dhe të delegojë më pak përgjegjësi në nivele më të ulëta të autoritetit, kjo mund të ndikojë negativisht në dinamikën operacionale (duke përfshirë fleksibilitetin dhe përshtatshmërinë). Duke pasur parasysh natyrën komplekse të operacioneve të zbulimit njerëzor (HUMINT) dhe të zbulimit me sinjale (SIGINT), ruajtja e aftësisë për të reaguar shpejt ndaj rrethanave në ndryshim është thelbësore për mbledhjen efektive të të dhënave të zbulimit. Për shembull, në vitin 2012, menjëherë pas emërimit të tij si president i ri i BND-

zum Urteil des Ersten Senats vom 19. Mai 2020, 1 BvR 2835/17'. Në dispozicion në: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200519\\_1bvr283517.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200519_1bvr283517.html).

12 Kjo bëri që Qeveria Federale të sugjeronte ndryshime në ligjin BND, i cili u miratua në korrik 2021. Shih: Ligji Federal i Shërbimeve të Zbulimit (Gesetz über den Bundesnachrichtendienst, BNDG). Në dispozicion në: <https://www.gesetze-im-internet.de/bndg/BJNR029790990.html>.

13 Gjykata Kushtetuese Federale (Bundesverfassungsgerichts). 2020. 'Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung nach dem BND-Gesetz verstößt in derzeitiger Form gegen Grundrechte des Grundgesetzes'. Në dispozicion në: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/bvg20-037.html>.

së, Gerhart Shindler kritikoi shërbimin se po pengohet nga shumë pengesa burokratike.<sup>14</sup> Megjithatë, është e pamundur të përcaktohen standarde konkrete për të arritur këtë ekuilibër pasi ato varen nga mjedisi i veçantë ligjor, mandati dhe metodat e punës së secilit shërbim. Treguesit që kërkojnë miratim dhe kontroll nga nivelet më të larta të zinxhirit hierarkik përfshijnë madhësinë, kompleksitetin dhe rëndësinë strategjike të një operacioni; nivelet e rrezikut, të cilat duhet të përcaktohen paraprakisht; dhe implikimet buxhetore.

## Kontrollimi i përdorimit të teknologjive të avancuara

Duke pasur parasysh përdorimin në rritje të teknologjive të sofistikuara si inteligjenca artificiale, niveli i kompleksitetit të sistemeve të mbikëqyrjes teknike dhe monitorimit po rritet me shpejtësi. Këto teknologji të sofistikuara, së bashku me rritjen e përdorimit të shërbimeve online, lejojnë një ndërhyrje shumë më të madhe përmes mbikëqyrjes elektronike. Sigurimi që përdorimi i teknologjive të tilla nuk cenon padrejtësisht të drejtat dhe liritë themelore të të tjerëve, paraqet një sfidë të rëndësishme për mekanizmat e kontrollit të brendshëm. Rrjedhimisht, kontrollet sipas dizajnit dhe jo ex post facto po bëhen mjetet e zakonshme për t'iu qasur kësaj çështjeje.<sup>15</sup>

I ashtuquajturi skandal BND-NSA në Gjermani në vitin 2015 nxjerr në pah kompleksitetin e kontrollit të brendshëm në një epokë zhvillimesh teknologjike të përshpejtuara. Ky incident, i cili ishte objekt i hetimeve të gjera parlamentare, i referohet mbikëqyrjes së përbashkët elektronike nga BND dhe Agjencia e Sigurisë Kombëtare e SHBA (NSA) të komunikimeve elektronike në rajonin e Lindjes së Mesme dhe Afrikës së Veriut (LMAV) nëpërmjet një stacioni vëzhgimi në Gjermani.<sup>16</sup> Në thelb të këtij incidenti kompleks ishte pyetja nëse BND kontrollonte mjaftueshëm të ashtuquajturit 'përzgjedhës' që po i transmetoheshin NSA-së në baza javore.<sup>17</sup> Këta përzgjedhës përfshinin gjithashtu objektiva gjermanë, evropianë dhe partnerë të

14 Die Welt. 2012. 'Paradigmenwechsel beim Bundesnachrichtendienst'. Në dispozicion në: <https://www.welt.de/politik/deutschland/article108564662/Paradigmenwechsel-beim-Bundesnachrichtendienst.html>.

15 Për një sërë rekomandimesh, shihni për shembull: Stiftung Neue Verantwortung. 2019. Data-driven Intelligence Oversight: Recommendations for a System Update (Berlin: Stiftung Neue Verantwortung). Në dispozicion në: [https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/data\\_driven\\_oversight.pdf](https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/data_driven_oversight.pdf).

16 Deutsche Welle. 2015. 'The BND affair: "No better partner than the USA"'. Në dispozicion në: <https://www.dw.com/en/the-bnd-affair-no-better-partner-than-the-usa/a-18407523>.

17 'Përzgjedhësit' janë pika të dhënash si numrat e telefonit, adresat e emailit, adresat IP, emrat ose fjalë kyçe. Shih: Der Spiegel. 2015. 'German Intelligence Under Fire for NSA Cooperation'. Në dispozicion në: <https://www.spiegel.de/international/germany/german-intelligence-agency-bnd-under-fire-for-nsa-cooperation-a-1030593.html>.

NATO-s që veprojnë në rajonin e MENA-s. Mbikëqyrja e objektivave të tillë – veçanërisht ajo e qytetarëve, kompanive ose institucioneve gjermane – i nënshtrohet kontrolleve jashtëzakonisht të rrepta dhe lejeve gjyqësore dhe zakonisht është jashtë mandatit ligjor të BND. U bë e qartë se kontrollet e brendshme të këtyre përzgjedhësve brenda BND dhe mekanizmat përkatës të kontrollit të brendshëm nuk kishin funksionuar siç duhet.<sup>18</sup> Kjo tregon sfidat e kontrollit të brendshëm kur kemi të bëjmë me të dhëna masive. Ngjarja çoi drejt një përshtatjeje të rëndësishme të mekanizmave të kontrollit të brendshëm të BND<sup>19</sup> dhe një versioni të ri të ligjit BND në vitin 2016.<sup>20</sup>

### “Esprit de Corps” kundrejt “kodit të heshtjes”

Përgjegjësitë specifike të anëtarëve të shërbimeve të zbulimit dhe kufizimet për shkak të ndjeshmërisë së punës së tyre priren të nxisin një ndjenjë të fortë të komunitetit ose ‘esprit de corps’. Kjo frymë bashkëpunuese është sigurisht një faktor motivues dhe i nevojshëm që shërbimi të funksionojë efektivisht. Megjithatë, ai mund të jetë gjithashtu një faktor frenues për mekanizmat e kontrollit të brendshëm pasi problemet ose gabimet mund të mos raportohen siç duhet ose në kohën e duhur.

Hetimet e fundit mbi tendencat e mundshme ekstremiste të krahut të djathtë në ushtrinë, policinë dhe forcat gjermane të zbulimit e nxorën këtë çështje në pah.<sup>21</sup> Një nga sfidat thelbësore të identifikuar ishte raportimi i brendshëm ‘i pamjaftueshëm efektiv’ i incidenteve.<sup>22</sup> Për shembull, mekanizmat e kontrollit të brendshëm të forcave speciale ushtarake gjermane, Kommando Spezialkräfte (KSK), doli se janë të veçanërisht të papërshtatshme. Rrjedhimisht, Ministria gjermane

18 netzpolitik.org. 2016. ‘Der BND bricht dutzendfach Gesetz und Verfassung – allein in Bad Aibling’. Në dispozicion në: <https://netzpolitik.org/2016/geheimer-pruefbericht-der-bnd-bricht-dutzendfach-gesetz-und-verfassung-allein-in-bad-aibling/#Sachstandsbericht>.

19 Qeveria Federale (Bundesregierung). 2016. ‘Klare Regeln für Auslandsaufklärung’. Në dispozicion në: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/klare-regeln-fuer-auslandsaufklaerung-435766>.

20 Ligji BND u ndryshua sërish në vitin 2021 pas vendimit të Gjykatës Kushtetuese Federale Gjermane. Shih: Deutschlandfunk. 2016. ‘Geheimdienst-Re-forma: Bundestag beschließt umstrittenes BND-Gesetz’. Në dispozicion në: [https://www.deutschlandfunk.de/geheimdienst-reform-bundestag-beschliesst-ums-trittenes-bnd.1766.de.html?dram:article\\_id=369171](https://www.deutschlandfunk.de/geheimdienst-reform-bundestag-beschliesst-ums-trittenes-bnd.1766.de.html?dram:article_id=369171).

21 Bundesamt für Verfassungsschutz. 2020. Rechtsextremisten në Sicherheitsbe-hörden: Lagebericht. Në dispozicion në: [https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/2020/lagebericht-rechtsextremisten-in-sicherheitsbehoerden.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/2020/lagebericht-rechtsextremisten-in-sicherheitsbehoerden.pdf?__blob=publicationFile&v=7).

22 Shih për shembull: Der Spiegel. 2020. “Die Mauer des Schweigens bröckelt”. Në dispozicion në: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/rechtsextreme-im-ksk-die-mauer-des-schweigens-broeckelt-a-06c33e4f-d93c-4116-976e-9774ad-9fea9d>.

e mbrojtjes, e cila mbikëqyr KSK-në, përshkroi një sërë reformash, parimet bazë të cilave janë gjithashtu të rëndësishme për sfidat me të cilat përballen sistemet e kontrollit të brendshëm të shërbimeve të inteligjencës. Një masë kyçe përfshinte rotacionin e parregullt të oficerëve brenda dhe jashtë KSK-së për t'u siguruar që ata janë në gjendje të mbikëqyrin forcën në mënyrë efektive dhe të mos pengohen nga raportet personale me ushtarët. Rrjedhimisht, duhet të gjendet një ekuilibër i përshtatshëm midis zhvillimit të njohurive të specializuara, duke përfshirë në nivelin menaxherial, brenda njësive që kërkojnë një nivel të konsiderueshëm ekspertize në një fushë të caktuar, me nevojën për të lëvizur rregullisht stafin menaxherial ndërmjet njësive për të siguruar kontroll të brendshëm efektiv.

Recent investigations into potential right-wing extremist tendencies in German military, police, and intelligence forces highlighted this issue. One of the core challenges identified was 'insufficiently effective' internal reporting of incidences. For example, the internal control mechanisms of the German military special forces, the Kommando Spezialkräfte (KSK), were found to be particularly inadequate. Consequently, the German ministry of defence, which oversees the KSK, outlined a range of reforms, the basic tenets of which are also relevant to the challenges encountered by internal control systems of intelligence services. One key measure involved irregularly rotating officers into and out of the KSK to ensure they are able to oversee the force effectively and not hampered by undue personal relationships to the soldiers.<sup>23</sup> Consequently, an appropriate balance should be found between the development of specialized knowledge, including at the managerial level, within units that require a significant level of expertise in a particular area, with the need to regularly move managerial staff between units to ensure effective internal control.

## Rekomandime

Duke marrë parasysh sfidat e lartpërmendura dhe komponentët kryesorë të sistemeve të kontrollit të brendshëm, mund të bëhen rekomandimet në vijim për të forcuar kontrollin e brendshëm:

- **Të zhvillohet një kod etik dhe vlerash:** Këshilltarët e pavarur të etikës duhet të mbështesin shërbimet me zhvillimin e një kodi etik dhe vlerash; ky kod duhet të përforcohet përmes trajnimeve të rregullta. Aty ku është e nevojshme dhe në bashkëpunim me organet e jashtme të mbikëqyrjes dhe kontrollit, shërbimet mund të hartojnë materiale udhëzuese etike për subjektet, për

23 Ministria Federale e Mbrojtjes (Bundesministerium der Verteidigung). 2020. 'KSK-Reforma: Weitere Maßnahmen im Einzelnen'. Në dispozicion në: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/ksk-reform-weitere-massnahmen-273602>.

shembull mbi regjimet e ndalimit ose përdorimin e masave ndërhyrëse të mbikëqyrjes.

- **Të krijohen procedura të standardizuara të veprimit (PSV):** PSV-të duhet të zhvillohen për fillimin dhe kryerjen e operacioneve ose hetimeve. Këto duhet të përshtaten më tej me operacionet teknike, të zbulimit (burimet njerëzore) dhe të mbikëqyrjes. Ato duhet të përfshijnë një listë rigoroze kontrolli që përfshin një ekzaminim të implikimeve ligjore dhe etike të një operacioni ose hetimi të caktuar.
- **Të sigurohen linja të qarta përgjegjësie:** Ata që kryejnë operacione duhet të ndahen nga ata që janë përgjegjës për autorizimin e tyre; menaxherët duhet gjithashtu të informohen dhe të ndërgjegjësohen për përgjegjësitë dhe rolet e tyre të sakta. Kjo shërben për të parandaluar veprimin arbitrar dhe politizimin e shërbimeve; për të rritur përgjegjshmërinë e brendshme për vendimmarrje; dhe për të siguruar auditime objektive.
- **Të ofrohen udhëzime ligjore profesionale:** Këshilltarët ligjorë duhet të përfshihen brenda shërbimeve të zbulimit Njësitë ose departamentet përgjegjëse për operacionet me implikime potencialisht serioze etike ose ligjore duhet të kenë këshilltarët e tyre ligjorë.
- **Të organizohet trajnim fillestar dhe trajnim i rregullt:** I gjithë stafi duhet të trajnohet mbi procedurat zyrtare të organizatës, për rëndësinë e këtyre procedurave dhe normat e pritshme të sjelljes nga shërbimi i zbulimit. Një trajnim i tillë duhet t'i ofrohet të gjithë stafit të ri dhe të përsëritet rregullisht.
- **Të lidhen verifikimet dhe lejet e sigurisë me kërkesat e kontrollit të brendshëm:** Stafit të shërbimit të zbulimit që nuk respekton kërkesat e kontrollit të brendshëm ose nuk respekton të drejtat e individëve duhet t'i hiqen lejet e sigurisë.
- **Udhëheqje duke dhënë shembull:** Menaxhmenti i lartë duhet të ndjekë në mënyrë rigoroze udhëzimet e kontrollit të brendshëm. Kjo mund të lehtësohet duke me hartimin e parimeve normative që drejton sjelljen e zyrtarëve publik të sektorit, si Parimet Nolan të Mbretërisë së Bashkuar.
- **Të sigurohet komunikim i brendshëm efektiv:** Mjetet e komunikimit të brendshëm duhet të zhvillohen për të informuar stafin për procedurat e brendshme dhe të pajtueshmërisë.
- **Të sigurohet ruajtje gjithëpërfshirëse e të dhënave:** Të gjitha aktivitetet dhe vendimet e marra nga një shërbim i zbulimit duhet të regjistrohen në mënyrë konsistente dhe të detajuar. Kjo

siguron përgjegjshmëri në vendimmarrje dhe rrit efektivitetin e rishikimeve ex post.

- **Të krijohen dhe ndërtohen kapacitetet e organeve formale të kontrollit të brendshëm:** Të gjitha shërbimet e zbulimit kanë organe të kontrollit të brendshëm. Organet e tilla janë përgjithësisht përgjegjëse për kontrollin e brendshëm financiar, si dhe për parandalimin, hetimin dhe raportimin e sjelljeve të paligjshme ose joetike. Në përgjithësi, ata duhet të kenë përgjegjësi sistemike dhe autoritet të veçantë dhe të veprojnë në emër të niveleve më të larta të autoritetit (pra, presidentit, qeverisë ose drejtorit). Ata gjithashtu duhet të ofrojnë trajnime të rregullta për stafin e zbulimit. Procedurat e qarta dhe PSV-të në lidhje me aktivitetet e tyre duhet të përditësohen vazhdimisht për t'iu përshtatur realitet që ndryshon vazhdimisht.

**DCAF** Geneva Centre  
for Security Sector  
Governance

DCAF Geneva Headquarters

P.O.Box 1360  
CH-1211 Geneva 1  
Switzerland

✉ [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch)

☎ +41 (0) 22 730 9400

---

**[www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)**

---

🐦 [@DCAF\\_Geneva](https://twitter.com/DCAF_Geneva)