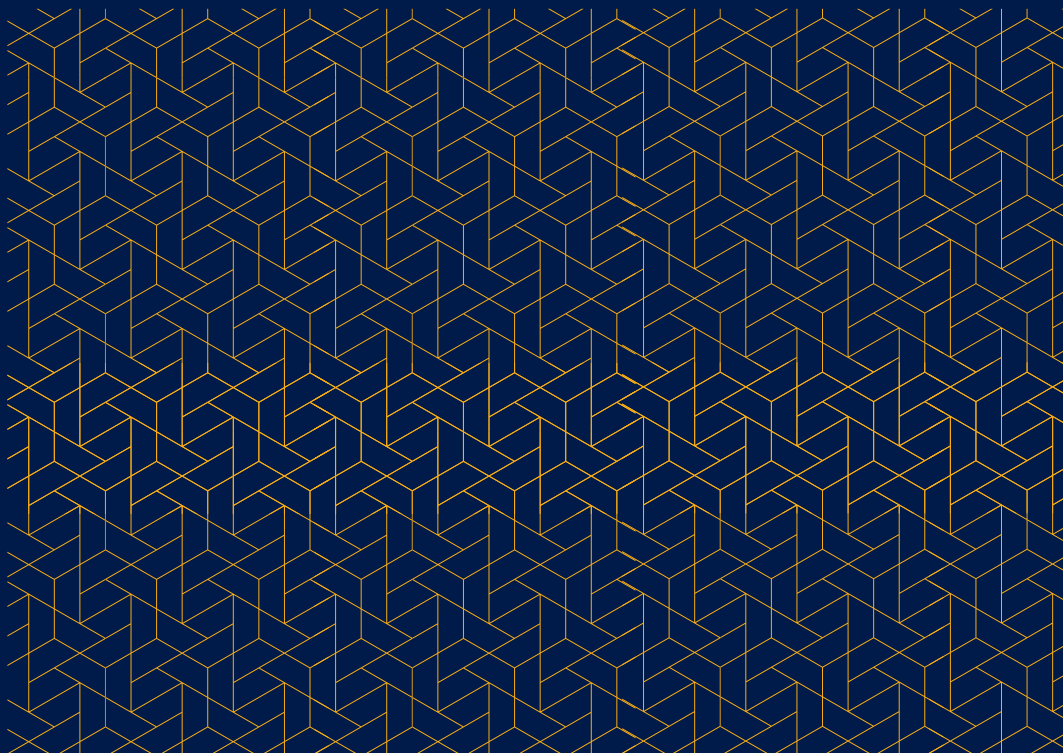


DOKUMENT I SHKURTËR
TEMATIK

PROKURIMI
I ZBULIMIT



Për këtë dokument të shkurtër tematik

Ky dokument i shkurtër tematik ishte përgatitur nga Divizioni i DCAF për Evropë dhe Azi Qëndrore. DCAF do të dëshirojë të falimenderojë Departamentin federal të mbrojtjes, mbrojtjes civile dhe sportit (DDPS) të Konfederatës zvicerane dhe Ministrinë norvegjeze të punëve të jashtme për mbështetjen bujare duke bërë këtë publikim të mundshëm.

Për DCAF

DCAF - Qendra e Gjenevës për qeverisjen e sektorit të sigurisë është angazhuar në përkushtimin e sigurisë të shteteve dhe njerëzve të tyre në kuadër të kornizës të qeverisjes demokratike, sundimit të ligjit, respektit për të drejtat e njeriut, dhe barazisë gjinore. Që nga themelimi i saj në vitin 2000, DCAF ka kontribuar që paqja dhe zhvillimi të bëhen më të qëndrueshme duke ndihmuar shtetet partnere, dhe aktorët ndërkombëtarë që mbështesin këto shtete, për të përmirësuar qeverisjen e sektorit të tyre të sigurisë përmes reformave përfshirëse dhe pjesëmarrëse. Ajo krijon produkte inovative të njohurisë, promovon norma dhe praktika të mira, ofron këshilla ligjore dhe politika dhe mbështet ndërtimin e kapaciteteve të palëve të përfshira shtetërore dhe jo-shtetërore në sektorin e sigurisë.

Të drejtat e autorit

E botuar në Zvicër në vitin 2021 nga DCAF - Qendra e Gjenevës për qeverisjen e sektorit të sigurisë

DCAF - Qendra e Gjenevës për qeverisjen e sektorit të sigurisë

Maison de la Paix

Chemin Eugène-Rigot 2E

CH-1202 Gjenevë, Zvicër

Tel: +41 22 730 94 00

info@dcaf.ch www.dcaf.ch

Twitter @DCAF_Geneva

Të citohet si: DCAF -Qendra e Gjenevës për qeverisjen e sektorit të sigurisë, 2021. Prokurimi i intelegjencës. Dokument i shkurtër tematik (Gjenevë: DCAF).

Shënim

Mendimet e shprehura në këtë publikim janë të autorëve dhe nuk pasqyrojnë mendimet apo pikëpamjet e Departamentit federal të mbrojtjes, mbrojtjes civile dhe sporteve të Konfederatës zvicerane dhe Ministrisë norvegjeze të punëve të jashtme.

DCAF inkurajon përdorimin, përkthimin dhe shpërndarjen e këtij botimi. Megjithatë, ne kërkojmë që ju të njihni dhe citoni materialet dhe të mos ndryshoni përmbajtjen.

Redaktimi i kopjimit: Alessandra Allen

Dizajni dhe faqosja: DTP Studio

ISBN: 978-92-9222-619-0

Tabela e përmbajtjes

Lista e shkurtesave dhe akronimeve.....	4
Hyrje	5
Konceptet dhe përkufizimet kryesore	6
Kornizat rregullatore për prokurimin e zbulimit.....	7
1. Prokurimi i zbulimit kundrejt prokurimit publik: Në cilën pikë zbatohen procedurat e veçanta dhe nuk zbatohen ligjet për prokurimin publik?	9
2. Prokurimi i zbulimit: Karakteristikat, përjashtimet dhe procedurat e veçanta	11
2.1 Zgjedhja e ofruesve specifik dhe kontraktuesve të huaj.....	12
Certifikata (leja) e sigurisë	12
Kontraktuesit e huaj.....	14
2.2 Kufizimi i konkurrencës dhe transparencës	14
2.3 Menaxhmenti i decentralizuar.....	15
2.4 Bashkëpunimi ndërmjet agjencive	16
3. Mbikëqyrja e prokurimit të zbulimit	17
3.1 Mbikëqyrja e brendshme.....	17
3.2 Mbikëqyrja e jashtme.....	18
Zyra e auditimit.....	19
Mbikëqyrja parlamentare.....	19
Mbikëqyrja publike	21
Rekomandimet.....	22

Lista e shkurtesave dhe akronimeve

- ASB** Agjencia e sigurisë të brendshme - Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrzznego (Poloni)
- AHZ** Agjencia e huaj e zbulimit - Agencja Wywiadu (Poland)
- SHFZ** Shërbimi federal i zbulimit - Bundesnachrichtendienst (Gjermani)
- KVVF** Komisioni për verifikimin e fondeve të veçanta (Francë)
- DPSJ** Drejtorati i përgjithshëm për sigurinë e jashtme - Direction générale de la sécurité extérieure (Francë)
- DPSB** Drejtorati i përgjithshëm për sigurinë e brendshme - Direction générale de la sécurité intérieure (France)
- DZU** Drejtorati i zbulimit ushtarak - Direction du renseignement militaire (Francë)
- BE** Bashkimi Evropian
- AKK** Akti kundër kufizimeve të konkurrencës - Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Gjermani)
- LLI** Ligji për lirinë e informacionit - Informationsfreiheitsgesetz (Gjermani)
- KPZS** Komisioni parlamentar për zbulim dhe siguri (MB)
- ZKA** Zyra kombëtare e auditimit (MB)
- ZSA** Zyra supreme e auditimit - Najwyższa Izba Kontroli (Poland)
- PMP** Paneli për mbikëqyrje parlamentare - Parlamentarisches Kontrollgremium (Gjermani)
- ISA** Institucioni suprem i auditimit - Bundesrechnungshof (Gjermani)
- SHUHZ** Shërbimi ushtarak i huaj i zbulimit - Służba Wywiadu Wojskowego (Poloni)
- SHUK** Shërbimi ushtarak i kundërzbulimit - Służba Kontrwywiadu Wojskowego (Poland)
- PPB** Paneli parlamentar i besimit - Vertrauensgremium (Gjermani)

Hyrje

Përderisa qeveritë shpenzojnë miliarda në prokurim çdo vit, rreziqet e shkaktuara nga menaxhimi i dobët, korrupsioni dhe mbeturinat janë domethënëse. Për të zbutur këto rreziqe, demokracitë i nështrohen proceseve të prokurimit publik për një sërë parimesh fundamentale, siç është transparenca, konkurrenca e drejtë, dhe mosdiskriminimi. Megjithatë, ekzistojnë përjashtime specifike – për shembull, prokurimi në sektorin e sigurisë dhe mbrojtjes apo në situatat e krizës apo emergjencës – ku, në interes të sigurisë kombëtare, këto parime të prokurimit publik mund të kufizohen apo të anashkaloen. Ky është në veçanti rasti me prokurimin e intelegjencës¹ sepse shërbimet e zbulimit janë më të ndjeshme për të mbrojtur informacionin që lidhet me prokurimin që mund të dëmtojë operacionet e zbulimit, asetet apo kapacitetet. Rrjedhimisht, demokracitë përballen me sfidën e balancimit të respektimit të një sërë parimesh fundamentale udhëheqëse nga njëra anë, dhe përmbushjen e kërkesave të sigurisë nacionale (mbrojtjen e informatave të ndjeshme - senzitive) nga ana tjetër. Përderisa kjo çështje është diskutuar gjërësisht në lidhje me prokurimin e mbrojtjes dhe emergjencës,² prokurimit të zbulimit i është dhënë më pak vëmendje në mënyrë të konsiderueshme. Duke njohur këtë paradoks, shtetet kanë kërkuar që të zhvillojnë modele që synojnë balancimin e këtyre kërkesave konkurruese, në një anë duke iu nënshtuar prokurimit të zbulimit për format specifike të mbikëqyrjes të brendshme dhe të jashtme. Duke u bazuar në analizën cilësore krahasuese, ky dokument i shkurtër tematik do të fokusohet në katër modele të tilla të përdorura në Gjermani, Francë, Poloni dhe në Mbretërinë e Bashkuar.

Dokumenti i shkurtër tematik është ndarë në pesë pjesë. Ai fillon duke ofruar një pasqyrë të koncepteve dhe përkufizimeve kryesore në lidhje me prokurimin e zbulimit. Ai pastaj ka përcaktuar kornizat rregullatore për prokurimin e zbulimit, dhe përshkruan kushtet nën të cilat prokurimet e bëra nga shërbimet e zbulimit mund të kufizojnë apo të anashkalojnë zbatimin e parimeve të prokurimit publik. Ai gjithashtu vazhdon në detajimin e mekanizmave të brendshme dhe të jashtme të mbikëqyrjes të zbatuara në prokurimin e zbulimit, para ofrimit të rekomandimeve për atë se si të përforcohen sistemet e prokurimit të zbulimit.

- 1 Për qëllimet e këtij dokumenti të shkurtër, prokurimi i zbulimit është përkufizuar si blerje nga shërbimet e zbulimit të shërbimeve apo mallrave për të realizuar detyrat statutore.
- 2 Gjatë një katastrofe apo krize, vendimet në kohë nevojiten për të mbrojtur jetën dhe popullsitë nga lëndimet. Pandemia me KOVID-19 ka kërkuar nga institucionet publike që të ndër marrin masa të veçanta të prokurimit për të siguruar në kohë produktet dhe shërbimet nga sektori privat me urgjencë të madhe. Për më shumë informata për prokurimin e mbrojtjes dhe sigurisë në përgjithësi shihni: Reid, Elizabeth (kontributi ed.). 2021. Prokurimi i mbrojtjes dhe sigurisë 2021 Edicioni (Londër: Hulumtimi i të drejtës afariste Ltd.). E disponueshme në: <https://www.twobirds.com/-/media/pdfs/news/articles/2021/global/gtdt-defence-security-procurement-2021.pdf?la=en&hash=3D-365CA80F48DDBC-DCC2AABA17464C65D0F89625>.

Konceptet dhe përkufizimet kryesore

‘Prokurimi i zbulimit’ mund të kuptohet si blerje nga shërbimet e zbulimit të shërbimeve dhe mallrave të nevojshme për realizimin e detyrave statutore, që në interes të sigurisë shtetërore, mund të klasifikohet si sekret. ‘Prokurimi publik’, nga ana tjetër mund të kuptohet si blerja nga qeveritë dhe ndërmarrjet në pronësi shtetërore-duke përfshirë shërbimet e zbulimit – të mallrave ose shërbimeve që i nënshtrohen vetëm dispozitave të ligjeve të prokurimit publik dhe rrjedhimisht nuk klasifikohen si fshehtësi. Rregullat që rregullojnë prokurimet e tilla në përgjithësi kanë dy forma: rregullat e veçanta të prokurimit dhe një sërë parimesh thelbësore të prokurimit, që janë të zbatueshme pavarësisht të shërbimeve dhe mallrave ndaj të cilave ata mund të zbatohen. Në Mbretërinë e Bashkuar, për shembull, këto parime përfshijnë:

- **Transparencën:** Të gjithë proceset e prokurimit duhet të jenë transparente, përveç nëse ka arsye të mira për mbajtjen e procesit të fshehtë;
- **Integritetin:** Procesi i prokurimit duhet të jetë i besueshëm dhe i disponueshëm për mbikëqyrje;
- **Vlerën për para:** Të gjithë prokurimet duhet të ofrojnë vlerën maksimale për para;
- **Të qenit të hapur:** Madje edhe për prokurimet e ndjeshme, procesi duhet të jetë i dukshëm dhe i kuptueshëm për të gjithë ata që bëjnë oferta për kontrata;
- **Drejtësinë:** Duhet të ketë vendimarrje të paanshme kur vendoset për një kontratë, dhe vendimet mbi kontratat duhet të krahasohen njëri me tjetrin;
- **Konkurrencën:** Përveç nëse nuk ka ndonjë arsye për të kundërtën, të gjithë kontratat duhet t’i nënshtrohen konkurrencës;
- **Llogaridhënien:** Të gjithë vendimet dhe vendimmarrësit duhet të jenë llogaridhënës për vendimet e tyre dhe të mbikëqyren për vendimmarrjen e tyre;
- **Integritimin:** Për të përfituar vlerën më të mirë për paratë, kontratat duhet të kombinohen për të siguruar ekonomitë e shkallës;
- **Legalitetin:** Të gjithë kontratat duhet të jenë në pajtim me standardet nacionale dhe ndërkombëtare ligjore;
- **Përgjigjet në nevojat e klientit.** Klienti i fundit duhet të përfshihet në proces;
- **Matjet e performancës:** Të gjithë kontratat duhet të përfshijë mënyrat për matjen e performancës gjatë dhe pas periudhës të kontratës.

Në Gjermani, parimet themelore që rregullojnë të gjithë proceset e prokurimit publik, që ngjajnë shumë me rregullat e BE, janë të parapara në pjesën 97 të Aktit kundër kufizimeve të konkurrencës (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB)³si:

- Sigurimi i konkurrencës të drejtë, transparencës, ekonomisë, dhe proporcionalitetit;
- Konkurrenca në kushte të barabarta, përveç nëse lejohet ndryshe me dispozitat ligjore;
- Theksimi i barazisë, inovacionit dhe kujdesit për ndikimin social dhe mjedisor; dhe
- Prioritizimi i ndërmarrjeve të vogla dhe të mesme (tenderët duhet të ndahen në grupe dhe të shpërblehen në mënyrë të veçantë në pajtim me nevojat e specifikuara).

Përveç asaj, prokurimi publik, duke përfshirë atë të shërbimeve të zbulimit, gjithashtu në përgjithësi përfshin parimin e ndarjes të tenderëve sipas madhësisë të tyre. Sipas kësaj rregulle të përgjithshme, gjithashtu të zbatueshme sipas të drejtës të BE⁴, sa më e madhe madhësia e tenderit, aq më i elaboruar dhe kompleks do të jetë procesi tenderues, dhe aq më i lartë niveli i autoritetit në kuadër të organizatës që duhet të autorizojë tenderin. Për shembull, në Mbretërinë e Bashkuar, kontratat nën GBP 10,000 zakonisht janë të përjashtuara nga procesi i tenderimit. Nga ana tjetër, projektet e mëdha kapitale siç janë ndërtesat, përveç se duhet të jenë në pajtim me parimet themelore, duhet të kenë këshilla të projektit që përbëhen nga klientët, profesionistët e prokurimit, dhe profesionistët e kontratës. Në Gjermani, proceset e prokurimit të shkallës të lartë, siç janë ndërtesat e selive të reja të Shërbimit federal gjerman të zbulimit (Bundesnachrichtendienst, BND) në Berlin, kërkojnë përfshirjen e institucioneve të specializuara të prokurimit të qeverisë federale.

Kornizat rregullatore për prokurimin e zbulimit

Kjo pjesë përshkruan kornizat rregullatore të përdorura për prokurimin e zbulimit në Mbretërinë e Bashkuar, Poloni, Francë, dhe Gjermani.

Prokurimi nga shërbimet e zbulimit në përgjithësi është rregulluar nga ligji gjithëpërfshirës për prokurimin publik, që parasheh disa përjashtime që rregullojnë nevojën për të mbajtur fshehtësinë në interes të sigurinë nacionale.

3 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) § 97 Grundsätze der Vergabe. 26 Qershor 2013. E disponueshme në: <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/html>.

4 4 Shihni Drirektivën 2014/24/EU e Parlamentit dhe Këshillit Evropian të 26 Shkurtit të vitit 2014 mbi prokurimin publik. E disponueshme në: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

Në Mbretërinë e Bashkuar, pjesa më madhe e prokurimit të qeverisë është rregulluar me Ligjin e vitit 2015 mbi kontratat publike. Pjesa më e madhe e prokurimit për shërbimet e zbulimit të MB është trajtuar përmes faqeve të hapura të internetit dhe shërbimit komercial të kurorës, duke përdorur një proces tenderimi përmes të cilit kompanitë mund të bëjnë ofertë për kontratat. Të gjithë ofertat janë të besueshme, dhe të gjithë ofertuesit duhet të demonstrojnë aftësinë e tyre për të realizuar kontratën. Në varësi nga pragu i përdorur nga agjencia qeveritare e prokurimit, disa tenderë mund të jenë konkurrues, ndërsa të tjerat mund të mbyllen. Ky mund të jetë rasti, për shembull, kur një shërbim i zbulimit dëshiron që të përdor një kontraktues specifik,⁵ ose kur, për arsye tjera operative, një tender nuk mund të bëhet publik. Të gjithë organet qeveritare (duke përfshirë shërbimet e sigurisë dhe zbulimit) kanë përkushtuar departamentet e prokurimit, edhe pse prokurimi i nivelit të ulët (i nënkuptuar si kontrata nën GBP 10,000) mund të realizohet nga ekipet në kuadër të departamenteve specifike.

Në Poloni, akti kryesor ligjor që rregullon prokurimin publik është Akti i prokurimit publik i 11 shtatorit të vitit 2019, që ka hyrë në fuqi në 1 janar të vitit 2021 dhe ka zëvendësuar Aktin e mëparshëm të prokurimit publik të vitit 2004. Akti i prokurimit publik pasqyron direktivën e Parlamentit Evropian dhe Këshillit Evropian për prokurimin publik,⁶ që specifikojnë vlerën e kontratave si dhe detyrimeve relevante që zbatohen sipas ligjeve për prokurimet publike. Sipas nenit 13 të këtij ligji të përmendur, rregullat e prokurimit publik nuk zbatohen në prokurimin e neneve të mbrojtjes dhe sigurisë - ose, në mënyrë specifike në kontratat e aktiviteteve të zbulimit dhe kundër-zbulimit. Prokurimet gjithashtu janë të rregulluar me aktet tjera ligjore, duke përfshirë ata që lidhen me menaxhimin e fondeve publike (Akti për financat publike i 27 gushtit të vitit 2009), parimet e mbajtjes të të dhënave të kontabilitetit (Akti i kontabilitetit i 29 shtatorit të vitit 1994), kontratat e lidhura (Kodi Civil i 23 prillit të vitit 1964), procedurat administrative (Kodi i Procedurës Administrative të 14 qershorit të vitit 1960), konkurrenca jo e drejtë (Akti për luftimin e konkurrencës jo të drejtë i 16 prillit të vitit 1993), dhe parandalimi i larjes të parave (Akti për parandalimin e larjes të parave dhe financimin e terrorizmit të 1 marsit të vitit 2018).

Në Francë, shërbimet e zbulimit janë të detyruara me ligj që të ndjekin procesin e specifikuar në Kodin e prokurimit publik (Code Marchés Publics) kur bëjnë prokurimet; megjithatë, pavarësisht këtij detyrimi ligjor, shërbimet e zbulimit janë të autorizuar të përdorin 'mbrojtjen e fshehtë' për të shmangur thirrjen për tenderët për operimet specifike

- 5 Shërbimet e intelegjencës mund të zgjedhin që të përdorin kontraktuesit specifik, që njihen ndryshe si 'furnizues të besueshëm', për të ofruar një shtresë shtesë të sigurisë sepse vetëm shërbimi dhe furnizuesi janë të vetëdijshëm për llojin e mallrave që ofrohen. Shihni pjesën 2.1 për më shumë informata.
- 6 Direktiva 2014/24/EU e Parlamentit dhe Këshillit Evropian të 26 shkurtit të vitit 2014 për prokurimin publik. E disponueshme në: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>.

të prokurimit që do të financohen përmes 'fondeve të veçanta',⁷ të alokuara nga Zyra e këshilltarit për sigurinë nacionale dhe luftimin e terrorizmit, i cili është vartës i drejtëpërdrejtë i Presidentit të Republikës. Të gjithë transferet e fondeve ndërmjet shërbimeve të zbulimit, si dhe shumica e përgjithshme e fondeve të shpenzuara në prokurim nga ato, bëhen publike kur qeveria dorëzon draft ligjin e saj vjetor për shlyerjen e llogarive publike (projet de loi de règlement des comptes) për votim dhe miratim.

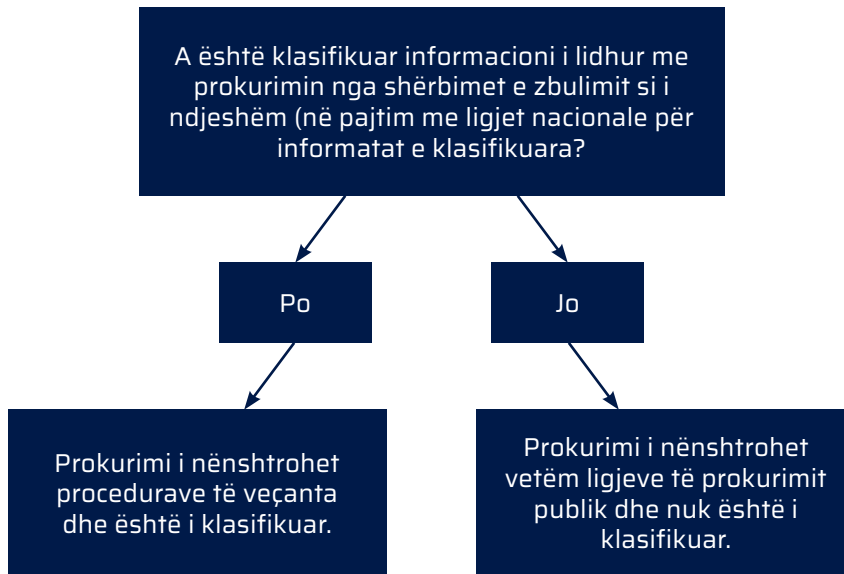
Në Gjermani, shërbimet federale të zbulimit janë pjesë e qeverisë federale. Rrjedhimisht, të gjithë shpenzimet federale duhet të përfshihen në buxhetin përkatës të shërbimit relevant. Megjithatë, në interes të sigurisë nacionale, shpenzimet e prokurimit janë strukturuar në mënyrë të tillë për të siguruar se publiku nuk ka mundësi të shoh se si janë alokuar fondet. Autorizimi i njëjtë dhe struktura dhe proceset e kontrollit të cilat i referohen buxhetit janë zbatuar në shpenzimet që lidhen me prokurimin. Procedurat e prokurimit të shfrytëzuara nga të gjithë institucionet dhe zyrat e qeverisë federale, duke përfshirë tre shërbime federale gjermane të zbulimit, janë – sa i përket parimeve kryesore të tyre – të udhëzuara nga procedurat themelore ligjore dhe rregullatore.

1. Prokurimi i zbulimit kundrejt prokurimit publik: Në cilën pikë zbatohen procedurat e veçanta dhe nuk zbatohen ligjet për prokurimin publik?

Siç është shënuar më sipër, prokurimi i zbulimit nuk është i ndarë nga procedurat për prokurim publik; parimet e njëjta gjithëpërfshirëse zbatohen për të dyja. Megjithatë, nëse shërbimet e zbulimit përcaktojnë se informacioni do të shpalojë nëse prokurimi i nënshtrohet ligjeve të prokurimit publik – pavarësisht nëse informatat e tilla të ndjeshme kanë të bëjnë me zgjedhjen e ofruesit, apo shërbimet apo mallrat e prokuruar – atëherë prokurimi në fjalë i nënshtrohet procedurave të veçanta. Si rrjedhojë, procedurat e prokurimit, së bashku me përmbajtjen e tyre, bëhen informacion i klasifikuar dhe rrjedhimisht i nënshtrohen nivelit më të lartë të besueshmërisë (shihni Tabelën 1).

7 Këto të ashtq. 'fonde të veçanta' – githashtu njihen si 'buxhete të zeza', 'përvetësime të fshehura', ose 'fonde diskrecionale' – përfaqësojnë buxhete të alokuara për operacionet e fshehta dhe aktivitetet e fshehta që kërkojnë shërbime të zbulimit për të mbuluar përpjekjet e tyre. Shtetet ofrojnë pak informacion për sasi të individuale dhe/ose natyrën e shfrytëzimit të këtyre fondeve. Kështu, masa në të cilën shfrytëzohen këto shpenzime për qëllimet e prokurimit të zbulimit mbeten të paqarta.

Tabela 1. Kushtet nën të cilat zbatohen procedurat e veçanta për prokurimet e bëra nga shërbimet e zbulimit



Kjo pjesë përshkruan kushtet nën të cilat prokurimi nga shërbimet e zbulimit në Gjermani, Francë, Poloni dhe Mbretërinë e Bashkuar mund t'i nënshtrohet procedurave të veçanta.

Në Gjermani, procedurat e prokurimit të zbulimit përputhen ngushtë me ato të institucioneve tjera federale qeveritare, ndërsa prokurimet që kanë të bëjnë me informata të ndjeshme i nënshtrohen procedurave të veçanta për të siguruar besueshmërinë e tyre. Ngjajshëm, në Francë, tenderët që synojnë të përmbushin qëllimet e zbulimit mund t'i nënshtrohen procedurave të veçanta, por vetëm nëse ato përfshijnë informata të ndjeshme që lidhen drejtëpërdrejtë me aktivitetet e zbulimit.

Në Poloni, Akti i prokurimit publik përkufizon procedurat e prokurimit të zbatueshme për të gjithë njësitë e sektorit të financave publike, duke përfshirë katër shërbimet përbërëse të zbulimit të komunitetit polak të zbulimit me statusin e zyrave qendrore të administrates shtetërore: Agjencia e huaj e zbulimit (Agencja Wywiadu, AW); Agjencia e sigurisë të brendshme (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrzznego, ABW); Shërbimi i huaj ushtarak i zbulimit (Służba Wywiadu Wojskowego, SWW); Shërbimet ushtarake të kundërzbulimit (Służba Kontrwywiadu Wojskowego, SKW). Në praktikë, shumica e prokurimeve – sidomos blerja e shërbimeve dhe mallrave që zakonisht kërkohen për funksionimin e çdo zyre shtetërore – nuk janë fshehtësi, dhe rrjedhimisht realizohen në pajtim me parimet e përgjithshme të vendosura në Aktin e prokurimit publik dhe i nënshtrohen mbikëqyrjes dhe kontrollit të institucioneve relevante civile, duke përfshirë Ministrinë e financave dhe Zyrën

e prokurimit publik. Megjithatë, Neni 12 i Aktit të prokurimit publik garanton se blerja e shërbimeve dhe mallrave që janë të mbrojtura sipas Aktit për ruajtjen e informatave të klasifikuara apo që duhet të shoqërohen nga masat specifike të sigurisë, sipas rregullave të veçanta, nuk i nënshtrohen Aktit të prokurimit publik. Në pajtim me Aktin për ruajtjen e informatave të klasifikuara, një klauzolë e fshehtësisë mund të përdoret nëse prokurorimi në fjalë përmban informata të ndjeshme, siç janë informatat kryesore për operimin e shërbimit që konsiderohet i nevojshëm për të mbrojtur në interes të sigurisë shtetërore. Nën rrethanat e tilla, megjithatë, shërbimet e prokurimit duhet të sigurojnë arsyetim për të cilin prokurimi përmban informata të interesit për 'sigurinë shtetërore', dhe deri në cilën masë ky arsyetim justifikon nevojën për përjashtimin e dispozitave të Aktit të prokurimit publik. Në rastet kur jepet arsyetimi i tillë, dispozitat e Aktit të prokurimit publik nuk janë të zbatueshme, dhe prokurimi në fakt i nënshtrohet rregullave të brendshme të çdo shërbimi siç është miratuar nga udhëheqësi i tij (drejtori). Në mënyrë alternative, pjesët e kontratës të cilat konsiderohen të ndjeshme mund t'u nënshtrohen klauzolave të fshehtësisë, me pjesën e mbetur të kontratës që i nënshtrohet dispozitave të Aktit të prokurimit publik, dhe rrjedhimisht nuk janë të klasifikuara. Neni 5 i Aktit për ruajtjen e informatave të klasifikuara të 5 gushtit të vitit 2010 përshkruan llojin e informatave që i nënshtrohen klauzolave të fshehtësisë.

Në Mbretërinë e Bashkuar, prokurimet nga shërbimet e zbulimit, si dhe Ministria e Drejtësisë, në përgjithësi nuk i nënshtrohet dispozitave të Rregullave të kontratave publike të vitit 2015. Megjithatë, ata duhet të zbatojnë parimet e përgjithshme të përshkruara më sipër.⁸ Rregullat e mbrojtjes dhe kontratave publike të vitit 2011 dhe përjashtimet nga rregullat e vitit 2015 lejojnë që shërbimet të fshehin proceset e tyre nga publiku derisa harmonizohen me të gjithë parimet themelore.

2. Prokurimi i zbulimit: Karakteristikat, përjashtimet dhe procedurat e veçanta

Pjesa më lartë ka ilustruar se, në rastin e Francës, Polonisë, Gjermanisë, dhe Mbretërisë të Bashkuar, sistemet rregullatore ofrojnë mënyra përmes të cilave prokurimi sipas shërbimeve të zbulimit mund t'u nënshtrohet procedurave speciale, dhe rrjedhimisht përjashtohen nga rregullat e caktuara të prokurimit publik. Si rrjedhojë, prokurimi i shërbimeve të zbulimit dallohet nga procedurat standarde të prokurimit në aspekt të procesit përmes të cilit zgjidhen ofruesit dhe kontraktuesit e huaj; shkalla e konkurrencës dhe transparenca në procesin e tenderimit; struktura menaxhuese për prokurimin; dhe në masë më të vogël, bashkëpunimin ndërmjet agjencive. Këto faktorë do të adresohen më poshtë.

⁸ Këto parime përfshijnë transparencën, integritetin, ekonominë, të qëniet të hapur, drejtësinë, konkurrencën, llogaridhënien, integritimin, legalitetin, përgjigjen në nevojat e klientit, dhe masat e performancës

2.1 Zgjedhja e ofruesve specifik dhe kontraktuesve të huaj

Informatat e klasifikuara në lidhje me prokurimin sipas shërbimeve të zbulimit që i nënshtrohen procedurave të veçanta duhet të mbrohen. Për këtë arsye, zgjedhja e ofruesve specifik dhe kontraktuesve të huaj kërkon masa të përforuara të sigurisë, siç është kërkesa që shitësit e tillë t'i nënshtrohen certifikatës (lejes) dhe vendosja e masave të sigurisë për përdorimin e kontraktuesve të huaj.

Certifikata (leja) e sigurisë

Në përgjithësi, certifikata e sigurisë mund të kuptohet si status që i jepet një individ apo entiteti për t'u mundësuar atyre qasje në informata të klasifikuara. Në kontekstin e prokurimit të zbulimit, shitësve potencial mund t'u kërkohej të kenë certifikatë respektivisht leje të sigurisë para se të përdoren shërbimet e tyre. Në Gjermani, ky proces është standardizuar dhe përfshin disa nivele të lejes potenciale.⁹ Niveli i kërkuar i certifikatës të sigurisë varet nga niveli i ndjeshmërisë të procesit të prokurimit në të cilin mund të përfshihet shitësi potencial. Një kërkesë specifike për shitësit është prezantuar në vitin 2014: e ashtëquajtura 'klauzola kundër spiunimit'.¹⁰ Kjo klauzolë kërkon që të gjithë shitësit e përfshirë në proceset e tenderimit që lidhen me sigurinë të nënshkruajnë deklaratën që garanton se ata do të parandalojnë transferimin e të dhënave të ndjeshme për shërbimet e huaja të zbulimit.¹¹

Në Mbretërinë e Bashkuar, shërbimet e zbulimit mund të përdorin vetëm shërbimet e shitësve që janë regjistruar zyrtarisht; në fakt, ata që kanë certifikatën e sigurisë dhe të cilët i janë nështruar procesit të analizës të thellë. Emrat e shitësve të regjistruar – të referuar si 'Lista e kompanive X' – paraqiten në një listë regjistrimi të mbajtur nga shërbimi individual apo nga Ministria e drejtësisë. Në teori, çdo kompani mund të aplikojë për statusin e 'Listës X'. Nëse ato kalojnë lejen e sigurisë dhe procesin e analizës të thellë, atyre u jepet leje e veçantë për të mbajtur fshehtësinë qeveritare dhe informacionin e besueshëm, dhe shtohen në 'Listën X'. Në mënyrë alternative, shërbimi i zbulimit mund të zgjedh të përdor vetëm të ashtëquajturit 'furnizues të besueshëm' kur deklarojnë përdoruesin e fundit. Përdorimi i 'furnizuesve të besueshëm' ofron një shtresë shtesë të sigurisë sepse vetëm shërbimi dhe furnizuesi janë të vetëdijshëm për llojin e mallrave që ofrohen. Këto furnizues duhet të kenë certifikatën respektivisht lejen e sigurisë dhe duhet të deklarohet çdo marrëdhënie

9 Sa më i lartë është niveli i lejes, aq më kompleks dhe intensiv është hetimi i sfondit të kompanisë dhe të punësuarve të saj.

10 Për më shumë informata, shihni: Ministria federale gjermane e punëve të brendshme (Bundesmin- istrium des Innern). 30 prill 2014. Handreichung zum Erlass an das Beschaf- fungsamt des BMI (BeschA), 04 - 11032/23# 14. I disponueshëm në: https://www.bmi. bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2014/no-spy-erlass. pdf;jsessionid=95FC33745F4EC66E-541F20EEAF160DE0.1_cid373?_blob=publicationFile&v=1.

11 Është interesante se kjo kërkesë gjithashtu lidhet me shitësit potencial të huaj, duke përfshirë shitësit nga BE. Për më shumë informata, shihni po aty.

me stafin ekzistues apo të mëparshëm të shërbimeve të zbulimit. Përveç kësaj, furnizuesit duhet të deklarojnë çdo marrëdhënie me entitetet e huaja, duke përfshirë ofrimin e shërbimeve të ngjashme për një qeveri të huaj, çdo investim në kompani nga kompanitë e huaja, dhe çdo pronësi të huaj. Për më tepër, situata financiare e kompanive është mbikëqyrur nga afër për të siguruar likuiditetin e tyre dhe për të parandaluar çënueshmërinë ndaj presionit nga aktorët armiqësorë. Përveç kësaj që është përmendur më sipër, çdo staf i zgjedhur të punojë në një kontratë specifike duhet t'i nënshtrohet procedurave shtesë të lejes të sigurisë. Për arsye nacionale të sigurisë, personat që nuk janë shtetas të MB zakonisht përjashtohen nga kontratat e tilla, kryesisht sepse është e vështirë që të realizohet verifikimi i shtetasve të huaj.

Nevojat për certifikatë të sigurisë për shitësit potencial, si dhe niveli i kërkuar i certifikatës të sigurisë, mund të varet nga niveli i ndjeshmërisë të materialit të prokurimit. Në Gjermani, rregullat e përgjithshme administrative zbatohen gjithnjë e më shumë në prokurimin e materialeve më pak të ndjeshme. Një rast në fjalë ka të bëjë me një shpallje të tenderit publik për drynat magnetik të dyerve në selitë e BND në Berlin.¹² Përderisa dispozitat e tenderit të prokurimit publik nuk kufizojnë llojin e kompanisë që mund të aplikojë, ata nuk kanë ofruar disa kufizime për të siguruar nivelin e nevojshëm të besueshmërisë, duke përfshirë këtu atë se: kompania duhet të lokalizohet në Gjermani për të paktën një vjet; kompania nuk mund të lidhet (aktualisht apo më parë) në çfarëdo mënyrë për shtetet e përfshira në listen qeveritare të shteteve që prezantojnë një rrezik të rritur të sigurisë;¹³ dhe kompania duhet të ketë nënshkruar një grup specifik të dokumenteve në lidhje me besueshmërinë e informacionit.

Për prokurimet e zbulimit në lidhje me informatat shumë të ndjeshme, lëshimi i certifikatave të sigurisë i nënshtrohet masave shtesë për të siguruar mbrojtjen e informatave të tilla. Për shembull, në Gjermani, një nën-kategori e prokurimit lidhet me teknologjitë zhvillimi i të cilave konsiderohet jashtëzakonisht i ndjeshëm dhe që rrjedhimisht klasifikohen në nivelin më të lartë. Për këto teknologji, zhvillimi i brendshëm është metoda e preferuar.¹⁴ Kjo gjithashtu mund të përfshijë

12 Për më shumë informata, shihni Bauportal Deutschland: https://www.bauportal-deutschland.de/oeffentliche_ausschreibung_vobvol_details_10115_Berlin_Elektromechanische_Schliesszylinder_610556.html.

13 Lista është përpiluar nga qeveria federale dhe thekson shtetet që konsiderohet se janë një kërcënim i rritur për sigurinë.

14 Zhvillimi i brendshëm i referohet procesit përmes të cilit shërbimet e zbulimit mbështeten ekskluzivisht në stafin e tyre për të zhvilluar produktet. Në Gjermani, shërbimet e zbulimit gjithashtu mund të përfshijnë agjencitë tjera të centralizuara shtetërore siç është Zyra qendrore për teknologjinë e informacionit në sektorin e zbulimit (ZITis), një ofruer i shërbimeve teknologjike në sektorin kibernetik. Për më shumë informata, shihni: https://www.zitis.bund.de/DE/ZITis/Aufgaben/aufga-ben_node.html.

bashkëpunimin me shërbimet e huaja aleate të zbulimit.¹⁵

Kontraktuesit e huaj

Sipas procedurave të veçanta, shërbimeve të zbulimit mund t'u mundësohet të imponojnë kushte shtesë ndaj shitësve potencial, në veçanti kontraktuesve të huaj. Në Gjermani, për shembull, të gjithë kontraktuesit e huaj duhet të regjistrohen në vend; rrjedhimisht procesi i certifikatës të sigurisë për shitësit e tillë është në mënyrë të konsideruar më kompleks dhe më intensiv në aspekt të resurseve. Si rrjedhojë, angazhimi i shitësve të huaj mbetet një përjashtim dhe jo një rregull. Në Francë, shërbimeve të zbulimit u mundësohet që të kontraktojnë kontraktuesit e huaj për qëllime specifike kur nuk ka zgjedhje vendore apo produkt të disponueshëm. Një rast konkret ka të bëjë me Drejtoratin e përgjithshëm të sigurisë të brendshme (Direction générale de la sécurité intérieure, DGSI) përdorimin e shërbimeve të kompanisë amerikane Palantir, që specializon në analizën e të dhënave të mëdha. Shërbimet britanike të zbulimit rrallëherë përdorin kontraktuesit e huaj, përveç përmes palëve të treta të MB që furnizojnë mallra. Kur përdoren furnizuesit e huaj, prokurimi në përgjithësi do të lehtësohet nga një agjenci qeveritare e prokurimit për të siguruar se përdoruesi i fundit (në këtë rast, shërbimi individual) nuk do të dihet. Megjithatë, përdorimi i kontraktorëve të huaj mbetet i kufizuar; shërbimet e tyre angazhohen vetëm kur nevojitet ekspertizë specifike, shpeshherë me bashkëpunim me shërbimet për ndërlidhje jashtë shtetit. Në Poloni, rregullat në lidhje me përdorimin e kontraktorëve të huaj janë më pak të rrepta. Në përgjithësi, kontraktorët e huaj mund të aplikojnë për një kontratë nëse ekzekutohet në formë të një procedure të hapur të tenderimit, dhe nëse ata posedojnë një certifikatë të sigurisë industriale. Në rastin e kontratave të angazhimit të drejtëpërdrejtë, shërbimi gjithashtu mund të kontraktojë shërbimet e shitësit të huaj.

2.2 Kufizimi i konkurrencës dhe transparencës

Aftësia e shërbimeve të zbulimit që t'i nënshtrohen prokurimeve të procedurave të veçanta kufizon parimin e konkurrencës. Në disa raste, shërbimet e zbulimit mund të përjashtohen tërësisht nga thirrjet për tender. Për shembull, edhe nëse detyrohet me ligj të kalojë në procesin e Kodit të prokurimit publik, shërbimet franceze të zbulimit janë të autorizuara të përdorin 'mbrojtjen sekrete' për të shmangur shpalljen e thirrjes për tender për operacionet specifike të prokurimit të financuara përmes fondeve të veçanta të alokuara nga Zyra e këshilltarit për siguri nacionale dhe kundër terrorizmit.

Në Poloni, prokurimi i zbulimit mund të realizohet përmes të ashtëquajturit 'angazhim i drejtëpërdrejtë' (një burimor) i modeleve të kontratave,

15 Siç është dokumentuar një zbulim i fundit i të ashtëquajturit 'Operacion Rubikon'. Shihni për shembull: Theveßen, Elmar, Peter F. Müller, and Ulrich Stoll. 11 Shkurt 2020. 'Operacioni Rubikon: Wie BND und CIA die Welt belauschten'. I disponueshëm në: <https://www.zdf.de/politik/frontal-21/operation-rubikon-100.html>.

që ndryshe njihen si 'procedura jo-konkurrese'. Sipas këtij modeli, institucioni kontraktues negocion kushtet e kontratës me kontraktorin e përzgjedhjes të tij. Në Poloni, 'marrëveshja e drejtëpërdrejtë' e procedurës të prokurimit të zbulimit zbulohet pavarësisht vlerës të kontratës, që dallon atë nga kontratat për prokurimin publik, ku kontratat me vlerë PLN 130,000 (afërsisht EUR 30,000) ose më shumë i nënshtrohen dispozitave të përgjithshme të aktit të prokurimit publik dhe rrjedhimisht realizohen përmes një procedure të hapur të tenderimit. Shmangiet nga kjo rregull janë të përkufizuara rreptësisht në të njëjtin ligj. Aktivitetet e këtij shërbimi, menaxhimi i pasurisë, dhe blerja e shërbimeve dhe mallrave janë të rregulluara nga ligjet specifike të shërbimit, që njihen si 'Akte të agjencive'.¹⁶

Në Gjermani, prokurimi i zbulimit sipas Pjesës 146 të AKK mundëson një proces të mbyllur të tenderimit.¹⁷ Megjithatë, në mënyrë thelbësore, dispozitat e këtyre rregullave nuk përkufizojnë institucionet shtetërore të cilat mund të realizojnë prokurimet përmes procedurave të mbyllura, por në fakt konsiderojnë synimin e tenderit si një kriter kryesor.

2.3 Menaxhmenti i decentralizuar

Shërbimet e zbulimit kanë miratuar proceset dhe strukturat e menaxhmentit të decentralizuar për prokurimet e zbulimit. Qëllimi i këtij decentralizimi është i trefishtë: të kufizojë numrin e personave në kuadër të zinxhirit komandues që kanë qasje në informata të besueshme; të ofrojë fleksibilitet në lidhje me prokurimin e kërkesave operative; dhe të zvogëlojë rrezikun e keqpërdorimit duke siguruar se asnjë individ nuk është përfshirë në procesin e propozimit, miratimit dhe vendimmarrjes. Ky model është përdorur në Poloni dhe në Mbretërinë e Bashkuar. Në të parën, udhëheqësi i çdo shërbimi ka të drejtë të përcaktojë rregullat e tyre të brendshme për prokurimet e zbulimit. Kontratat që përmbajnë informata të ndjeshme që nuk mund të rregullohen nga rregullat e financimit publik, kontabilitetit, dhe prokurimit publik janë financuar nga të ashtëquajturat 'fonde të veçanta' të vendosura për këtë qëllim, që janë pjesë e fshehtë e çdo buxheti të shërbimit. Udhëzimet për krijimin dhe menaxhimin e këtij fondi janë të përkufizuara nga rregullat e brendshme të miratuara nga udhëheqësit e çdo shërbimi. Në rastin e shërbimeve ushtarake, urdhërat e lëshuara nga shefat e tyre duhet të miratohen nga ministri i mbrojtjes.

Në Mbretërinë e Bashkuar, organet nacionale të prokurimit dhe departamenti për prokurimin individual të shërbimit zakonisht mbikëqyrin proceset e prokurimit. Përgjegjësitë e tyre përfundojnë pasiqë të jetë nënshkruar kontrata, pas së cilës departamenti i kontratave dhe

16 Këto përfshijnë Aktin e ASB dhe AHZ të 24 majit të vitit 2002 dhe, për shërbimet ushtarake, Aktin SHUK dhe SHUHZ të 9 qershorit të vitit 2006.

17 Për më shumë informata, shihni: AKK, § 146. E disponueshme në: <https://www.gesetze-im-in-ternet.de/gwb/146.html>. Shihni gjithashtu: GWB § 145 and § 107; dhe Direktiva 2009/81/EC e Parlamentit Evropian dhe Këshillit e 13 korrikut të vitit 2009, para. 13 (b).

klienti zakonisht monitorojnë përmbushjen e kontratës. Për të mbrojtur sigurinë nacionale, buxhetet operative janë deleguar për drejtuesit e ekipit, me qëllim që ata të sigurojnë që shpenzimet nuk ndjekin një model dukshëm të qartë. Për shembull, nëse të gjithë stafit operativ i kërkohet të përdor një linjë të vetme të fluturimit apo zinxhir të hoteleve, identitetet e tyre mund të zbulohen lehtësisht nga shërbimet e huaja apo aktorët armiqësorë.

Përderisa drejtuesit e ekipeve kanë diskrecion të gjërë në lidhje me blerjet e nivelit të ulët, për të zvogëluar rrezikun e korrupsionit të cilit i nënshtrohen në kufizimet në blerjet nga një zë, siç janë biletat e fluturimit, duhet të kufizohen në një nivel të caktuar dhe bëhen në emër të individit në fjalë në vend se në emër të shërbimit. Si rrjedhojë, ofruesi i shërbimit nuk është i vetëdijshëm që siguron bileta për operativët e zbulimit. Për të siguruar kontrollin e blerjeve të nivelit të ulët, drejtuesit e ekipit janë llogaridhënës ndaj një zyrtari të pavarur të departamentit financiar dhe duhet të arsyetojnë shpenzimet e tyre. Asnjë menaxher nuk është i autorizuar që të bëjë të gjithë blerjet në emër të shërbimit të caktuar, as që duhet që të përdorin ekskluzivisht ofrues të një shërbimi. Për më tepër, nëse anëtarët e shërbimeve të zbulimit janë të lidhur me ofruesit e shërbimeve, ata duhet të deklarojnë këtë, në rast se dështon një gjë e tillë do të rezultojë me shkarkim.

2.4 Bashkëpunimi ndërmjet agjencie

Shërbimet e zbulimit gjithashtu kanë tendencë që të bashkëpunojnë me njëri tjetrin në lidhje me prokurimin. Në Mbretërinë e Bashkuar, për shembull, shërbimet e zbulimit dhe Ministria e mbrojtjes e risin përdorimin e zbulimeve të përbashkëta, pjesërisht për shkak të përparësive të fuqisë të rritur blerëse, por gjithashtu për shkak të rritjes të nevojës për interoperabilitet (që është, aftësia për të punuar bashkarisht duke përdorur llojin e njëjtë të pajisjes). Për më tepër, shërbimet e zbulimit mund të delegojnë zbulimin e materialeve jo të ndjeshme (siç janë materialet e palëvizshme) në një departament tjetër qeveritar.

Ngjajshëm, për nevojat operative, teknike ose organizative, shërbimet franceze të zbulimit rregullisht transferojnë fonde njëri me tjetrin ose ndajnë shpenzimet. Në përgjithësi, këto fonde janë përdorur për programet e përbashkëta teknike. Për shembull, si shërbim primar SIGINT (Zbulimi i sinjalit) i komunitetit francez të zbulimit, Drejtorati i përgjithshëm për sigurinë e jashtme (Direction générale de la sécurité extérieure, DGSE) rregullon pranimin e fondeve nga alokimet fillestare buxhetore të DPSB dhe Drejtorati për zbulimin ushtarak (Direction du renseignement militaire, DRM) për të ndihmuar në zhvillimin e tij të zgjidhjeve dhe pajisjeve komplekse teknike afatgjate.

3. Mbikëqyrja e prokurimit të zbulimit

Pjesa në vijim do të ofojë një pasqyrë të llojeve të masave të brendshme dhe të jashtme të mbikëqyrjes të zbuluara nga prokurimi i zbulimit, që janë deri diku të kufizuara dhe kryesisht kanë të bëjnë me rolin e zyrave të auditimit, parlamentit, dhe në masë më të vogël, mbikëqyrjes publike.

3.1 Mbikëqyrja e brendshme

Shërbimet e zbulimit ushtrojnë mbikëqyrje të brendshme mbi prokurimet përmes një grupi kompleks të mekanizmave dhe masave. Këto masa dhe mekanizma ndryshojnë nga vendi në vend. Në Francë, për shembull, Drejtorati për administratë të DPSI mbikëqyr dhe kontrollon të gjithë shpenzimet e bëra nga drejtoratet e ndryshme, duke përfshirë ata nga fondet e veçanta. Drejtori i përgjithshëm gjithashtu ndihmohet nga këshilltari ligjor, që është anëtar i plotë i kabinetit të tyre personal dhe kërkohet që të ofrojë këshilla në çdo kontratë të nënshkruar nga shërbimi.

Në Mbretërinë e Bashkuar, çdo shërbim ka rregullat dhe proceset e tij që rregullojnë prokurimin. Në aspekt të brendshëm, të gjithë shpenzimet janë të monitoruara përmes zinxhirit të menaxhimit të shërbimit, me çdo drejtues që pritët t'i nënshtrohet trajnimit financiar. Përveç asaj prokurimi dhe shpenzimet janë të monitoruara nga afër nga departamentet financiare të shërbimeve. Nëse stafi keqpërdor procesin e prokurimit, ata kanë përgjegjësi penale sipas Ligjit të vjedhjes të vitit 2007. Në rastet e tilla, hetimet janë të pavarura dhe realizohen nga policia.

Në Poloni, udhëheqësi i çdo shërbimi është përgjegjës për zhvillimin e sistemit për mbikëqyrje të brendshme. Për këtë qëllim, sipas Aktit të financave publike, çdo udhëheqës është i detyruar që të krijojë sistemin për kontrollin e menaxhmentit që konsiston në elementet institucionale, të cilat përfshijnë një pjesë të kontrollit në zyrën financiare, pjesët e kontrollit në njësitë organizative, dhe një njësi të pavarur të auditimit të brendshëm. Mbikëqyrja e drejtëpërdrejtë mbi prokurimet ushtrohet nga kryekontabilisti dhe zëvendës udhëheqësi i zgjedhur i autorizuar i shërbimit. Kryekontabilisti i çdo shërbimi gjithashtu mban pozitë të drejtorit të zyrës të tyre përkatëse financiare. Çdo zyrë financiare përbëhet nga pjesët e specializuara përgjegjëse për kontrollin financiar, që janë përgjegjëse për kontrollimin e shpenzimeve të njësive organizative të autorizuara për të lëshuar kontratat me ofruesit e shërbimeve. Përveç asaj, njësia e auditimit të brendshëm ka për detyrë që të rishikojë proceset e prokurimit dhe të identifikojë parregullsitë. Për dallim nga njësitë financiare, zyra e auditimit të brendshëm ka të drejtën në qasje në dokumentacionin zyrtar. Në rast të shërbimeve ushtarake, rregullat e brendshme relevante përcaktohen nga Ministria e mbrojtjes nacionale.

3.2 Mbikëqyrja e jashtme

Përveç mbikëqyrjes të brendshme, çdo shtet ka një kornizë të përgjithshme institucionale për ushtrimin e mbikëqyrjes të jashtme mbi prokurimin e zbulimit, që ndryshon në varësi nga ministria të cilës i nënshtrohet shërbimi. Për shembull, nëse shërbimet e zbulimit përdorin fonde të veçanta në Francë, atyre u kërkohet që të lidhin me Këshilltarin nacional për siguri dhe kundër terrorizmit të mbikëqyrin shpenzimet e tyre. Për më tepër, përdorimi i fondeve të veçanta monitorohet dhe kontrollohet nga Komisioni për verifikimin e fondeve të veçanta (Commission de Vérification des Fonds Spéciaux, CVFS), që është një trup për mbikëqyrje të jashtme dhe që përbëhet prej dy deputetëve dhe dy senatorëve. KVFV mund të vlerësojë çdo dokument administrativ apo fakturë në lidhje me fondet e veçanta por nuk është i autorizuar të vlerësojë informatën në lidhje me operacionet apo burimet që lidhen me shpenzimet e tilla. Ministrinë e ndryshme të cilëve u nënshtrohen shërbimet e zbulimit gjithashtu janë të detyruara që të parashtrojnë raporte vjetore në qeveri, përmbajtja e të cilave përfshin informatat e caktuara mbi prokurimin nga shërbimet e zbulimit. Këto raporte pastaj përfshihen në draft ligjin për shlyerjen e llogarive publike dhe rrjedhimisht diskutohen, aprovohen dhe miratohen nga parlamenti.

Në Poloni, mbikëqyrja e jashtme e shpenzimeve të buxhetit ushtrohet nga Ministria e financave. Raporti i agjencive për zbatimin e buxhetit bëhet në bazë mujore në bazë të rregullave të zbatueshme për të gjithë organet publike. Kryeministri gëzon të drejtën për kontrollin (auditimin) eks-post të aspekteve individuale të aktiviteteve të shërbimit, duke përfshirë aktivitetet e klasifikuara sipas Aktit për kontroll në administratën qeveritare të 15 korrikut të vitit 2011. Në pajtim me këtë, ai apo ajo mund të urdhërojë njësinë e auditimit të brendshëm në kuadër të Zyrës të kryeministrit të auditojë prokurimet e përzgjedhura. Megjithatë, njësitë e tilla të auditimit nuk kanë të drejtën të vlerësojnë të gjithë dokumentet, pjesërisht për shkak të kufizimeve të imponuara nga dispozitat e Aktit për ASB dhe AHZ të 24 majit të vitit 2002 dhe, për shërbimet ushtarake, Akti për SHUHZ dhe SHUK i 9 qershorit të vitit 2006.

Kryeministri mund të zgjedh një ministër për koordinimin e zbulimit dhe shërbimeve të sigurisë, dhe t'i delegojë atij apo asaj pushtetin në lidhje me kontrollin dhe mbikëqyrjen mbi menaxhimin e fondeve publike nga shërbimet e nënshtrohuara për të. Pushteti i tillë përfshin realizimin e auditimit ad hok eks post në lidhje me kontratat e zgjedhura apo kategoritë e veçanta të kontratave. Ministri i mbrojtjes nacionale ka kompetenca të mbikëqyrjes mbi shërbimet ushtarake polake, të cilat ushtrohen përmes mbikëqyrjes të vazhdueshme të zbatimit të buxhetit për çdo shërbim, dhe të drejtën për të kryer kontrolla ad hok eks-post nga njësitë ministrore të auditimit që janë vartëse në Ministrinë e mbrojtjes kombëtare.

Zyra e auditimit

Përderisa pjesa e mëparshme ka përcaktuar sistemet e mbikyrjes të brendshme, që referojnë në veçanti në rolin e zyrave të auditimit të brendshëm, shumica e shteteve gjithashtu kanë caktuar një zyrë të pavarur të auditimit që është përgjegjëse për monitorimin e prokurimit të zbulimit. Për shembull, departamentet financiare të shërbimeve të zbulimit të MB janë monitoruar nga Zyra nacionale e auditimit (ZNA), që ka stafin në kuadër të shërbimeve. ZNA është e pavarur dhe ka kompetenca që të rishikojë të gjithë llogaritë për të siguruar se shërbimet janë duke ushtruar menaxhimin e duhur financiar dhe të prokurimit. Për më tepër, shpenzimet e caktuara nga shërbimet e zbulimit janë të përfshira në deklarinimin vjetor financiar të shërbimeve të sigurisë dhe të zbulimit, por vetëm në nivel të përgjithshëm.

Zyra supreme polake e auditimit (Najwyższa Izba Kontroli, NIK) ka kompetenca që të mbikëqyr dhe kontrollojë prokurimet e zbulimit. NIK gjithashtu ka mundësi të kërkojë dokumentacionin financiar nga çdo shërbim, duke përfshirë ata në lidhje me ekzekutimin e kontratave të zbulimit. Përderisa NIK ka të drejtën të shoh dokumentacionin e plotë të kontabilitetit në lidhje me llojet e porosive, ajo nuk mund të qaset në dokumente ose informata në lidhje me format dhe metodat e punës, as në të dhënat që mund të zbulojnë identitetin e zyrtarëve dhe personave që ofrojnë bashkëpunim të fshehtë (burimet e informimit).

Në Gjermani, përveç auditimit të brendshëm të realizuar nga departamentet administrative në kuadër të tre shërbimeve, proceset e prokurimit të shërbimeve – ashtu si për të gjithë institucionet federale qeveritare – i nënshtrohen auditimeve të rregullta nga Institucioni supreme i auditimit (Bundesrechnungshof, ISA). ISA i raporton parlamentit federal – në këtë rast Panelit të besimit të Parlamentit (Vertrauensgremium, VertGr), i cili informon Panelin kontrollues të Parlamentit (Parlamentarisches Kontrollgremium, PKGr). Kjo siguron pavarësinë e proceseve të prokurimit të auditimit.

Mbikëqyrja parlamentare

Mbikëqyrja parlamentare mbi prokurimin e zbulimit më shpesh ushtrohet nga komisionet e caktuara parlamentare. Disa shtete kanë angazhuar komisione për shërbimet e zbulimit, ndërsa të tjerat kanë komisione përgjegjëse për mbikëqyrje mbi sigurinë e gjërë dhe sektorin e mbrojtjes. Në Mbretërinë e Bashkuar, që përdor modelin e mëparshëm, Komisioni parlamentar i zbulimit dhe sigurisë (KPZ) realizon mbikëqyrjen e pavarur të shpenzimeve të zbulimit dhe prokurimit. Përderisa këto diskutime rralëherë realizohen në publik, KPZ boton raporte sipas rastit, siç është raporti për prokurimin e selisë të Qendrës nacionale të sigurisë kibernetike.

Struktura gjermane mban në përgjithësi mekanizmat e njëjtë parlamentar të mbikëqyrjes dhe kontrollit që shfrytëzon për institucionet qeveritare. VertGr, nënkomisioni i komisionit buxhetor të parlamentit federal, dhe PKGr janë qëndrore në autorizimin dhe proceset

parlamentare të mbikëqyrjes. Këto organe zhvillojnë diskutimet e tyre në mënyrë të besueshme por i raportojnë parlamentit (në plenare). Për proceset e ‘rregullta’ të prokurimit, VertGr është mekanizmi që autorizon shpenzimet përmes autorizimit të linjave të ndryshme buxhetore. Kur proceset e prokurimit janë veçanërisht të mëdha, gjithashtu përfshihet PKGr. Të gjithë palët e përfshira në parlamentin federal janë gjithashtu të përfaqësuar në të dy organet për mbikëqyrjen e zbulimit.¹⁸ Ngjajshëm me funksionin e tij në kuadër të ciklit buxhetor për shërbimet e zbulimit, VertGr gjithashtu ka kompetenca që të monitorojë dhe kontrollojë proceset e prokurimit të shërbimit, dhe raporton rregullisht në PKGr dhe, në mënyrë të përgjithësuar, te anëtarët e parlamentit federal.¹⁹ Në mënyrë të ngjajshme, PKGr monitoron projektet e rëndësishme të prokurimit të shërbimeve dhe ushtron mbikëqyrje përmes aftësisë të saj të kërkojë informata nga shërbimet dhe të intervistojë zyrtarët nga shërbimet.²⁰ Mbikëqyrja parlamentare shtesë sigurohet përmes të drejtës të çdo anëtari të parlamentit federal të shtroj pyetje specifike për qeverinë federale, duke përfshirë pyetjet në lidhje me projektet e prokurimit të shërbimeve të zbulimit,²¹ dhe përmes themelimit të komisioneve të veçanta hetimore (Untersuchungsausschüsse), të themeluara me kërkesën e të paktën një të tretës të të gjithë anëtarëve

18 Në VertGr aktuale, megjithatë, vetëm një palë Alternative für Deutschland (AFD) – nuk është përfaqësuar sepse nuk ka arritur që të përfitojë votat e nevojshme parlamentare, që janë të nevojshme për të patur një anëtarë të zgjedhur në nënkomision. Për më shumë informata, shihni: Deutscher Bundestag, 10 shtator 2020. ‘Keine Mehrheit für AfD-Kandidaten zur Besetzung von Gremien’. E disponueshme në: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw37-de-wahlen1-790836>; see also Bundeshaushaltsordnung (BHO) § 10a Geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten. 19 gusht 1969. E disponueshme në: <https://www.gesetze-im-internet.de/bho/10a.html>.

19 Shihni për shembull: Bundestag, 22 korrik 2013. ‘Vertrauensgremium legt Bericht zum BND-Neubau vor – mindestens 1,4 Milliarden statt geplante 720 Millionen Euro’. E disponueshme në: <https://www.vergabeblog.de/2013-07-22/1457-milliarden-euro-ab-sehbare-gesamtkosten-fur-verlagerung-der-bnd-zentrale-und-verkleinerung-des-alten-standortes/>. Për raportin original të VertGr, shihni: Deutscher Bundestag, 5 korrik 2013. ‘Unterrichtung durch das Vertrauensgremium gemäß § 10a Absatz 2 der Bundeshaushaltsordnung. Bericht über die Tätigkeit des Vertrauensgremiums im Zeitraum Januar 2012 bis Juni 2013’. E disponueshme në: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/143/1714344.pdf>.

20 Mekanizmat e ndryshme përmes të cilave PkGr ushtron punën e saj janë të përcaktuara në ligjin për PkGr, shihni: Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes (Kontrollgremiumgesetz - PKGrG), 29 korrik i vitit 2009. E disponueshme në: <https://www.gesetze-im-internet.de/pkgrg/BJNR234610009.html>.

21 Megjithatë, pjesët e përgjigjes të qeverisë federale në pyetjen për deputetin përkatës mund të kufizohen nëse ata zbulojnë informata që janë të klasifikuara. Në rastet e tilla, qeveria federale duhet të arsyetojë në detaje se pse përgjigja nuk është e kompletuar. Në rastet kritike, ky arsyetim mund të kontestohet para gjykatës. Për më shumë informata, shihni: Deutscher Bundestag, Parlamentarische Informationsrechte über den Haushalt des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes. 3 Mars 2014. faqe 6. E disponueshme në: <https://www.bundestag.de/resource/blob/412544/9eb628d-6634d031c4214f16b-c210f232/WD-3-047-14-pdf-data.pdf>

të parlamentit. Nëse një komision i veçantë hetimor diskuton për çështjet që janë të klasifikuara, sesionet e tij do të realizohen pa pjesëmarrjen e publikut.²²

Mbikëqyrja publike

Mbikëqyrja publike ka të bëjë me rolin e shoqërisë civile dhe medias në mbikëqyrjen e sigurisë dhe sektorit të mbrojtjes. Duke patur parasysh natyrën e aktiviteteve të zbulimit, mbikëqyrja e tillë është mjaftë e kufizuar. Në shumicën e shteteve, duke përfshirë Mbretërinë e Bashkuar dhe Gjermaninë, shoqëria civile nuk ka rol formal në mbikëqyrjen e prokurimit të zbulimit. Në Gjermani, megjithatë, meqënëse prokurimet e zbulimit në shkallë të madhe përfshijnë proceset e tenderimit publik, informatat e caktuara ndonjëherë raportohen në mediat gjermane. Kjo u mundëson organizatave të shoqërisë civile, siç janë Bund der Steuerzahler (Shoqata e taksapaguesve), të kenë ndikim jo të drejtëpërdrejtë në proceset e prokurimit përmes kritikës publike dhe përfaqësimit dhe të mbajnë publikun e informuar.²³

Për më tepër, qeveria federale është e detyruar që të mbajë publikun e informuar për aktivitetet dhe shpenzimet e saj. Të gjithë qytetarët kanë të drejtën të kërkojnë informata nga çdo institucion qeveritar, duke përfshirë edhe shërbimet e zbulimit, në pajtim me Ligjin për lirinë e informacionit (Informationsfreiheitsgesetz, IFG).²⁴ Përderisa qeveria mund të kufizojë përmbajtjen e informacionit që lëshon me kërkesë të qytetarëve,²⁵ duhet të arsyetojë arsyet për një gjë të tillë. Arsyetimet e tilla gjithashtu mund të kontestohen në gjykatë.

Në Francë, korniza ekzistuese rregullatore për prokurimin e zbulimit siguron për qasje publike informatat që lidhen me pajisjet dhe furnizimet teknike dhe logjistike, burimet njerëzore, dhe çështjet që kanë të bëjnë me patundshmëritë. Si me çdo administratë tjetër, kërkohet ligjërisht që shërbimet e zbulimit të gjenerojnë prokurimin e tyre përmes Kodit të Prokurimit publik (Code des Marches Publics) dhe rrjedhimisht janë të detyruar të japin informacione për pasuritë e tyre teknike, logjistike, të pasurive të patundshme, dhe nevojave personale. Transferimet dhe shpenzimet e fondeve për prokurimin e zbulimit bëhen publike pasi

- 22 Deutscher Bundestag. Untersuchungsausschüsse. 27 mars i vitit 2009. E disponueshme në: <https://www.bundestag.de/resource/blob/190568/ce3840e6f7db-fe7052aa62deb812326/untersuchungsausschuesse-data.pdf>.
- 23 Shihni për shembull, dokumentacioni dhe kritika e Bund der Steuerzahler në lidhje me ndërtimin e selisë të BND në publikimin e tyre vjetor 'Schwarz- buch', që dokumenton shpenzimet e padobishme qeveritare: Bund der Steuerzahler, Das Schwarzbuch. Die öffentliche Verschwendung 2019/20. fq. 96. E disponueshme në: https://steuerzahler.de/fileadmin/user_upload/Schwarzbuch2019_web.pdf
- 24 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz, IFG). 5 shtator 2005. E disponueshme në: <https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/>
- 25 25 Veçanërisht kur, për shembull, informacioni në mënyrë negative mund të ndikojë në sigurinë gjermane, shihni po aty. § 3. I disponueshëm në: <https://www.gesetze-im-internet.de/ifg/3.html>.

qeveria të dorëzojë draft ligjin e saj vjetor për shlyerjen e llogarive publike (projet de loi de règlement des comptes) për votim dhe miratim. Ky dokument përmban informata mbi shpenzimet e çdo shërbimi gjatë vitit fiskal paraardhës, duke përfshirë edhe shumën e përgjithshme të fondeve të veçanta të shpenzuara. Rrjedhimisht shoqëria civile ka mundësi të monitorojë prokurimin e zbulimit deri në një masë të caktuar, të ilustruar nga ekzistenca e disa faqeve që janë të specializuara në çështjet e mbrojtjes dhe zbulimit, siç janë ‘Zone d’Intérêt’ dhe ‘Bug Brother’, si dhe gazeta ‘Le Canard enchaîné’ dhe shkresat e besueshme ditore ‘Intelligence Online’.

Rekomandimet

Duke u bazuar në analizat e mësipërme, mund të bëhen këto rekomandime:

- **Të sigurohet transparencë maksimale e prokurimit:** edhe kur i nënshtrohen procedurave të veçanta, proceset e prokurimit të zbulimit duhet të jenë transparente në maksimumin e lejuar nga nevojat operative, dhe të kuptohen nga i gjithë stafi, auditorët, dhe kontraktuesit e përfshirë. Dispozitat që rregullojnë prokurimin e zbulimit duhet të jenë të qarta dhe, me përjashtim të rregullave të prokurimit të brendshëm të zbulimit, jo të klasifikuara. Duhet të vendoset theksi në përkufizimin e qartë të kushteve nën të cilat prokurimet e bëra nga shërbimet e zbulimit mund të përjashtohen nga dispozitat e përgjithshme mbi prokurimin publik. Kriteri për të vlerësuar kur përbushen kushtet e tilla duhet të jetë i qartë dhe i saktë për të shmangur diskrecionin e paarsyetuar dhe paarsyeshëm (arbitrar).
- **Decentralizoni menaxhimin e prokurimit:** Të mundësohet për ekipet operative në kuadër të shërbimeve të zbulimit diskrecion i caktuar mbi shpenzimet operative që ndihmon që të sigurohet se nuk ndjek një model dukshëm të qartë, dhe rrjedhimisht parandalon agjencitë e huaja apo aktorët armiqësorë nga zbulimi i identiteteve të operativëve të zbulimit apo natyrës të operimeve të tyre. Megjithatë, për të zvogëluar rrezikun e keqpërdorimit, përgjegjësia për shpenzimet duhet të përhapet gjërësisht ndërmjet stafit për të siguruar se asnjë individ nuk është përgjegjës për procesin. Në mënyrë alternative gjithashtu mund të konsiderohet ndarja e klientit nga procesi i prokurimit dhe ndarja e procesit të prokurimit nga menaxhimi i kontratave. Në këtë mënyrë, asnjë person apo grup i individëve nuk ka kontroll mbi më shumë se një aspekt të procesit të prokurimit.
- **Siguroni zgjedhje të drejtë dhe konkurrese të shitësve:** Kriteri i përdorur për përzgjedhjen e ofruesve specifik duhet të jetë proporcional me nevojën për të mbrojtur sigurinë nacionale, dhe duhet të mos diskriminojë apo kufizojë në mënyrë arbitrare përfshirjen e shitësve potencial. Në rastin e marrëveshjeve të

drejtpërdrejta, në mungesë të thirrjes publike për tenderë, kriteri për përzgjedhje të shitësve specifik duhet të jetë i qartë dhe të ndjek parimet e prokurimit publik. Rregullat e brendshme të prokurimit në kuadër të çdo shërbimi gjithashtu duhet të pasqyrojnë këto parime.

- **Siguroni që mbikëqyrja të realizohet në mënyrë efektive:** Dispozitat e brendshme për prokurimin e zbulimit duhet t'i nënshtrohen mbikëqyrjes të jashtme dhe kërkojnë miratim të jashtëm ekzekutiv para se të miratohen nga shërbimi. Dispozitat e tilla duhet të përkufizojnë dhe theksojnë në mënyrë të qartë përgjegjësitë e personave specifik për vendimet për aplikimet për përjashtim nga dispozitat e përgjithshme për procedurat e prokurimit, bashkë me arsyetimin faktik për këto vendime. Për më tepër, entitetet e jashtme të autorizuara për të kryer auditimin duhet të kenë kompetenca të fuqishme ligjore, mundësisht statutore, dhe institucionin e duhur për qasje në informata të nevojshme për të përcaktuar të vërtetën materiale, duke përfshirë të drejtën për të përfituar dëshmi nga zyrtarët nën betim. Kufizimet e këtyre kompetencave, siç janë qasja në informata në lidhje me aktivitetet operative, duhet të përkufizohen saktë dhe në mënyrë të qartë.
- **Zhvilloni një strukturë institucionale për monitorimin e proceseve të prokurimit:** Vendosija e zyrtarëve financiar në departamente për të monitoruar shpenzimet siguron që shpenzimi operativ ofron vlerë për para dhe shmang keqpërdorimin e shpenzimeve. Kjo është përforcuar më tutje duke siguruar menaxhim të pavarur financiar, siç është përmes sistemit të përdorur në Mbretërinë e Bashkuar, në të cilin oficerët nga NAO janë të përfshirë në kuadër të shërbimit.

DCAF Qendra e Gjenezës për
qeverisjen e sektorit
të sigurisë

Selia e DCAF në Gjenezë

P.O.Box 1360
CH-1211 Gjenezë
1 Zvicër

✉ info@dcaf.ch
☎ +41 (0) 22 730 9400

www.dcaf.ch

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