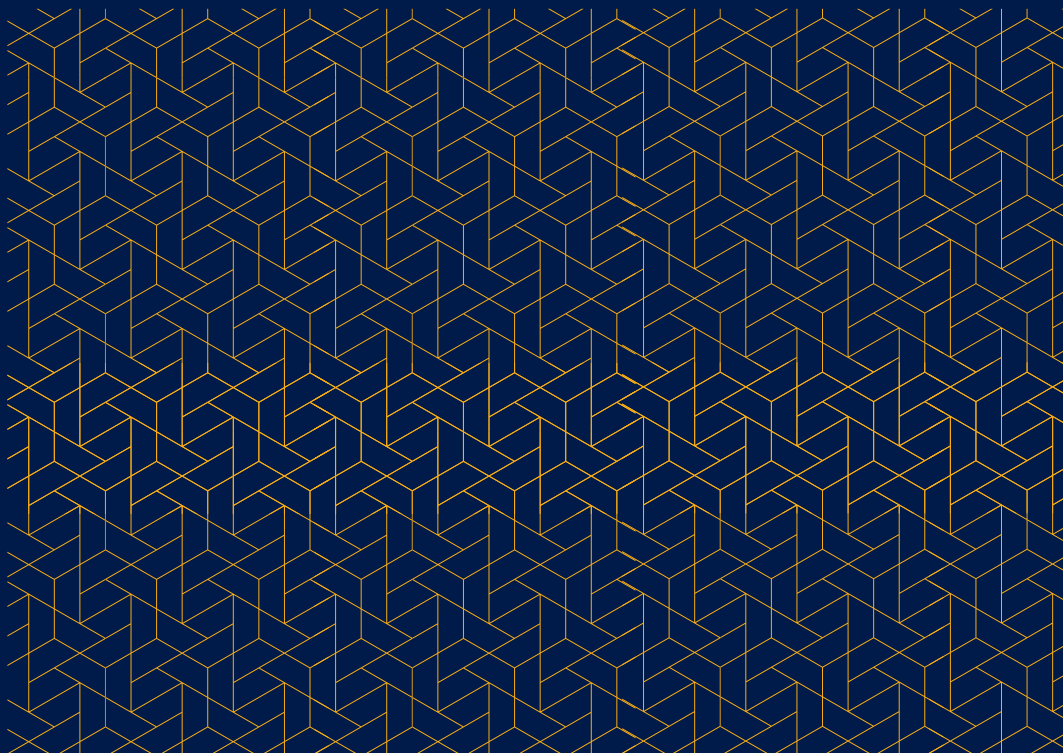


DOKUMENT I SHKURTËR
TEMATIK

**ROLI I PARLAMENTEVE
NË MBIKËQYRJEN
E PËRCAKTIMIT
TË DETYRAVE PËR
INTELEGJENCËN**



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. Roli i parlamenteve në mbikëqyrjen e përcaktimit të detyrave për intelegjencën. 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

Table of Contents

Hyrje	4
Përcaktimi i detyrave për intelecjen.....	5
Cikli i intelecjes	6
1. Roli i parlamenteve në mbikëqyrjen e përcaktimit të detyrave për intelecjen	7
1.1 Përcaktimi i kompetencave të agjencive të intelecjes.....	7
1.2 Mbikëqyrja e politikës të qeverisë	8
1.3 Mbikëqyrja e përcaktimit të detyrave për agjencitë e intelecjes	8
Rast studimor: mbikëqyrja parlamentare e përcaktimit të detyrave për intelecjen në Kanadë	10
2. Pengesat për mbikëqyrje efektive parlamentare të përcaktimit të detyrave për intelecjen	11
3. Tejkalimi i pengesave për mbikëqyrje efektive parlamentare të .. përcaktimit të detyrave për intelecjen	13
Rekomandimet.....	14

Hyrje

Përcaktimi i detyrave për intelgjencën është procesi i vendosjes të kërkesave dhe prioriteteve kryesore për intelgjencën që përkufizojnë shpenzimet e agjencisë të intelgjencës dhe grumbullimin dhe analizat e intelgjencës. Në vendet demokratike, përcaktimi i detyrave për intelgjencën është përgjegjësi e pushtetit ekzekutiv të qeverisë dhe pasqyron politikat shtetërore, të sigurisë dhe mbrojtjes. Rezultati i procesit të përcaktimit të detyrave, të cilit zakonisht i referohemi si një 'deklaratë e prioriteteve të intelgjencës', zakonisht përmbledhet në një dokument që është miratuar nga ministrat e qeverisë që janë në majë të pushtetit ekzekutiv.¹ Përderisa parlamentet nuk janë të lidhura drejtëpërdrejtë në përcaktimin e detyrave të agjencive të intelgjencës, megjithatë ata luajnë rol thelbësor në mbikëqyrjen e procesit.

Në demokracitë përfaqësuese, parlamentet nuk përcaktojnë drejtëpërdrejtë detyrat e agjencive të intelgjencës meqenëse pushteti ekzekutiv kontrollon politikat, planifikimin strategjik dhe veprimet e sektorit publik.² Si të tilla, çdo përpjekje nga parlamentet për të përcaktuar detyrat e agjencive të intelgjencës do të rrënojnë aftësinë e pushtetit ekzekutiv për të qeverisur, edhe pse kjo nuk parandalon domosdoshmërisht parlamentin për të patur mundësinë që të mbikëqyrë dhe të shtrojë pyetje për politikat apo detyrat individuale. Më tutje, meqenëse parlamentet janë organet kryesore që kanë kompetenca në ushtrimin e mbikëqyrjes në zbatimin e prioriteteve të sigurisë nacionale nga agjencitë e zbulimit, çdo përpjekje e tyre për të qënë drejtëpërdrejtë të përfshirë në përcaktimin e detyrave do të krijojë konflikt të interesit: parlamentet nuk mund të realizojnë mbikëqyrjen e pavarur dhe efektive të agjencive të intelgjencës, duke qënë në të njëjtën kohë përgjegjës për përcaktimin e detyrave të tyre. Pavarësisht këtij kufizimi, parlamenteve u mbetet roli i tyre në mbikëqyrjen e përcaktimit të detyrave të intelgjencës. Ky rol është i dyanshëm: së pari mbikëqyrja e procesit përmes të cilit pushteti ekzekutiv përkufizon prioritetet e intelgjencës; dhe së dyti, mbikëqyrja e ekzekutimit të

- 1 Një dokument formal për politikat ose një 'akt' lëshohet dhe miratohet nga një institucion kompetent ekzekutiv (dmth kryeministri, ministri i qeverisë/kabinetit, presidenti apo këshilli për siguri nacionale). Dokumentet e tilla gjithashtu janë referuar si 'kërkesat e intelgjencës', 'objektivat e intelgjencës', dhe 'udhëzimet e intelgjencës'. Ky dokument zakonisht është një 'produkt përfundimtar' i fazës të parë të ciklit të intelgjencës - faza e planifikimit (apo faza e përcaktimit të detyrave).
- 2 Ky është veçanërisht rasti i demokracive gjysëm-presidenciale, siç janë Franca, kur pushteti ekzekutiv është shpesh i fuqizuar që në mënyrë të drejtëpërdrejtë të përcaktojë detyrat e agjencive të intelgjencës. Për shembull, sipas nenit 15 të Kushtetutës të Francës, Presidenti i Republikës vepron si Komandant i përgjithshëm i forcave të armatosura dhe, në pajtim me nenin 21, Kryeministri është përgjegjës për mbrojtjen nacionale. Për këto arsye, që të dy janë të fuqizuar me ligj që në mënyrë të drejtëpërdrejtë të përcaktojnë detyrat e agjencive të intelgjencës.

këtyre prioriteteve nga agjencitë e intelegjencës. Parlamentet mund të përmbushin këtë funksion në disa mënyra, kryesisht përmes miratimit të ligjeve për të vendosur kompetencat e agjencive të intelegjencës dhe sigurisë, por gjithashtu përmes shqyrtimit të politikave të qeverisë të cilat udhëzojnë në përcaktimin e detyrave të intelegjencës. Komisionet për mbikëqyrje parlamentare e intelegjencës gjithashtu luajnë rol kryesor përmes shqyrtimit të procesit të përcaktimit të detyrave për intelegjencën, shqyrtimin e dokumenteve për përcaktimin e detyrave, dhe monitorimin e progresit të agjencive të intelegjencës në përmbushje në prioriteteve strategjike. Ky dokument i shkurtër tematik do të eksplorojë se si parlamentet mund të realizojnë këto funksione dhe të përmirësojnë mekanizmat për mbikëqyrje në këtë fushë.

Ky dokument i shkurtër është i ndarë në pjesë. Në pjesën e parë përshkruhet procesi i përcaktimit të detyrave për intelegjencën, ndërsa në pjesën e dytë diskutohet për 'ciklin e intelegjencës'. Pjesa e tretë përcakton mjetet përmes të cilave parlamentet mund të mbikëqyrin përcaktimin strategjik të detyrave për agjencitë e intelegjencës. Përfundimisht, pjesa e katërt dhe e pestë shqyrton pengesat për një mbikëqyrje efektive parlamentare të përcaktimit të detyrave dhe mënyrat e mundshme për tejkalimin e tyre. Dokumenti i shkurtër përfundon me rekomandime për atë se si të përforcohet roli i parlamentit në mbikëqyrjen e përcaktimit të detyrave për agjencitë e intelegjencës.

Përcaktimi i detyrave për intelegjencën

Përcaktimi i detyrave për intelegjencën është proces i vendosjes të kërkesave dhe prioriteteve kryesore të intelegjencës që përkufizojnë shpenzimet e agjencisë të intelegjencës dhe grumbullimin dhe analizën e realizuara nga intelegjenca. Prosesi fillon përmes monitorimit të zhvillimit të kërcënimeve aktuale apo çështjeve shqetësuese duke kërkuar në mënyrë potenciale të identifikohen kërcënimet e që do të lindin së shpejti apo në ardhmen. Intelegjenca strategjike është zhvilluar përmes këtij procesi të monitorimit. Ky lloj i intelegjencës ndryshon nga intelegjenca operative ose taktike në atë që në vend se të fokusohet në grumbullimin e informatave në lidhje me situatën apo ngjarjen specifike, merret ekskluzivisht me identifikimin e trendeve apo formave gjatë një periudhe më të gjatë të kohës. Këto trende dhe forma të identifikuar formojnë bazën e asaj të cilës zakonisht i referohemi si një deklaratë e prioriteteve të intelegjencës, që zakonisht përmbledhet në një dokument të miratuar nga ministrat e qeverisë apo udhëheqësit të pushtetit ekzekutiv dhe shqyrtohet në bazë vjetore ose dy herë në vjet. Ky dokument përkufizon prioritetet për grumbullimin dhe përpunimin e intelegjencës nga agjencitë shtetërore të intelegjencës. Tabela më poshtë përmbledh deklaratat e prioriteteve të intelegjencës në tre shtete: Kanadë, Mbretëri e Bashkuar, dhe Shtetet e Bashkuara.

Tabela 1. Deklaratat e prioriteteve të intelegjencës në Kanada, Mbretëri të Bashkuar dhe në Shtetet e Bashkuara

Shteti	Kanada	Mbretëria e Bashkuar	Shtetet e Bashkuara
Titulli i dokumentit	Prioritetet qeveritare të intelegjencës	Mbulimi i intelegjencës dhe plani i efekteve (MIE)	Korniza e prioriteteve nacionale të intelegjencës (KPNI)
Organi(et) përgjegjës(e) shtetëror(e)	Të vendosura nga komisioni i kabinetit për menaxhimin e intelegjencës dhe emergjencës të kryesuar nga kryeministri	Të hartuara nga Sekretariati për siguri nacionale dhe të miratuara nga Këshilli për siguri nacionale - i kryesuar nga Kryeministri.	Të vendosura nga Zyra e drejtorit për intelegjencë nacionale, të shqyrtuara nga Këshilli për siguri nacionale, dhe të miratuara nga Presidenti.
Përmbajtja e dokumentit	Prioritetet tematike të bazuara në kërcënimet nacionale dhe ndërkombëtare.	Prioritetet tematike dhe gjeografike.	Prioritetet tematike të lidhura me aktorët shtetërorë dhe jo-shtetërorë.
Procesi i shqyrtimit	Kërkesat strategjike të intelegjencës të shqyrtuara çdo gjashtë muaj me prioritete të reja të identifikuar çdo dy vjet.	Të shqyrtuara në nivel vjetor por me fushëveprim për 'ndryshime brenda vitit'.	Të shqyrtuara çdo gjashtë muaj.

Cikli i intelegjencës

Vendosja e prioriteteve të intelegjencës është një fazë thelbësore që është njohur më parë si cikli i intelegjencës. Procesi përfshin vendosjen e kërkesave të intelegjencës dhe përkufizimin e prioriteteve përkatëse për grumbullimin dhe përpunimin e intelegjencës nga agjencitë shtetërore të intelegjencës. Informacioni është mbledhur përmes mjeteve të shumta të ndryshme dhe pastaj të përpunuara dhe analizuar në kuadër të komunitetit para se të shpërndahen me krijuesit e politikave, të cilët përdorin intelegjencën për të mbështetur zhvillimin dhe zbatimin e politikave. Shfrytëzimi i ciklit të intelegjencës ka qënë temë e debatit të rëndësishëm, me kritika që theksojnë se procesi i përcaktimit të detyrave mund të jetë më i rrjedhshëm dhe se grumbullimi i intelegjencës nuk fillon gjithmonë me dhënie të drejtimit nga krijuesit e politikave.³

3 Shihni për shembull: Hulnick, A.S. 2014. 'The future of the intelligence process,' në I. Duyvesteyn, et al (editors), E ardhmja e intelegjencës: Sfidat në shekullin e (New York: Routledge), fq. 47.

Megjithatë, ideja se agjencitë e inteligjencës duhet të operojnë në përgjithësi në bazë të prioriteteve (që ndryshe njihen si kërkesa të inteligjencës, udhëzime ose objektiva) të vendosura nga qeveritë e zgjedhura në mënyrë demokratike – dhe se duhet të kemi disa mjete që i mundësojnë inteligjencës të jap informata në planifikimin e ardhshëm – mbetet një model i dobishëm. Kjo është veçanërisht e rëndësishme në demokracitë e reja ku agjencitë e inteligjencës nuk kanë funksionuar nën kontrollin demokratik.

1. Roli i parlamenteve në mbikëqyrjen e përcaktimit të detyrave për inteligjencën

Siç është përmendur më sipër, duke patur parasysh rolin e tyre si përfaqësues të zgjedhur të njerëzve, deputetët janë përgjegjës për monitorim dhe verifikim nëse sektori i sigurisë vepron në përputhje me kushtetutën, ligjet, rregullat dhe politikat të cilave u nënshtrohet ligjërisht.⁴ Në lidhje me mbikëqyrjen e agjencive të inteligjencës, parlamentet në përgjithësi realizojnë këto funksione në një nga tre mënyrat: përcaktimi i kompetencave të agjencive të inteligjencës; mbikëqyrja e politikave qeveritare; apo mbikëqyrja e përcaktimit të detyrave të agjencitë e inteligjencës.

1.1 Përcaktimi i kompetencave të agjencive të inteligjencës

Përderisa prioritetet strategjike të agjencive të inteligjencës dhe sigurisë mund të ndryshojnë gjatë kohës, është me rëndësi që të mbesin brenda kompetencave ligjore të agjencive. Kompetencat e agjencive të inteligjencës dhe sigurisë duhet të përcaktohen në legjislacionin që është debatuar më parë nga parlamenti. Përkufizimi i kompetencave të agjencive të inteligjencës në legjislacion mundëson një diskutim të gjërë publik dhe parlamentar për rolin e tyre dhe ndihmon që të parandalohet keqpërdorimi i pushtetit të agjencive të inteligjencës nga pushteti ekzekutiv. Agjencitë e inteligjencës kanë pushtet të jashtëzakoshëm dhe legjislacioni duhet të përkufizojë rrethanat në të cilat atyre mund t'u kërkohej që të funksionojnë (detyra të përcaktuara). Kjo zakonisht kufizohet me kërcënimet për sigurinë nacionale dhe si përgjigje ndaj sfidave tjera të jashtëzakonshme siç është terrorizmi dhe krimet serioze që paraqesin kërcënim për sigurinë nacionale. Legjislacioni gjithashtu mund të bëjë dallimet ndërmjet kompetencave të agjencive në vend dhe jashtë shtetit. Kjo është e rëndësishme për të siguruar se agjencitë e inteligjencës dhe zbulimit nuk përdoren për të shtypur mospajtimet e brendshme ose opozitën politike.

4 DCAF. 2015. 'Parliaments,' SSR Backgrounder Series (Geneva: DCAF). Të disponueshme në: https://dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_8_Parliaments.11.15.pdf.

1.2 Mbikëqyrja e politikës të qeverisë

Siç është thënë më sipër, përcaktimi i detyrave të agjencive të intelgjencës duhet të përkufizohet nga politikat shtetërore të huaja, të sigurisë dhe mbrojtjes. Këto politika do t'i nënshtrohen mbikëqyrjes parlamentare dhe debatit në dhomat ligjvënëse në komisionet parlamentare. Përveç asaj, ata mund të mbikëqyren nga media dhe organet e shoqërisë civile. Prioritetet e sigurisë nacionale gjithashtu mund t'i nënshtrohen mbikëqyrjes të gjërë publike dhe parlamentare. Përderisa shumë prej detajeve në lidhje me përcaktimin e detyrave të agjencive të intelgjencës janë të klasifikuara, shumë shtete tani publikojnë dokumente strategjike të gjëra të sigurisë nacionale duke ofruar një përshkrim të gjërë të detyrave, siç janë Shqyrtimi i integruar i sigurisë dhe mbrojtjes i MB (IR), të cilat i nënshtrohen mbikëqyrjes të gjërë në parlamente dhe më gjërë.

Krahas komisioneve të specializuara për mbikëqyrje parlamentare të intelgjencës, disa parlamente – për shembull, në Mbretërinë e Bashkuar dhe Kanadë – kanë komisione të përhershme për politikë në sigurisë nacionale:

- Komisioni i përhershëm i parlamentit të MB mbi Strategjinë për sigurinë nacionale shqyrton Strategjinë për sigurinë nacionale të MB dhe mbikëqyr strukturat e qeverisë për marrjen e vendimeve mbi sigurinë nacionale, siç është Këshilli për siguri nacionale. Është komision i lartë që përbëhet nga anëtarët të cilat janë kryetar të komisioneve tjera parlamentare me interesa që përputhen në sigurinë nacionale, duke përfshirë kryetarët e komisioneve të zgjedhura të mbrojtjes, punëve të jashtme, punët e brendshme, dhe drejtësinë, si dhe kryetari i Komisionit të intelgjencës dhe sigurisë.
- Komisioni i përhershëm parlamentar kanadez për sigurinë publike dhe sigurinë nacionale ka përgjegjësi të gjërë për të shqyrtuar legjislacionin, politikat, programet, dhe shpenzimet e shkallës të gjërë të departamenteve dhe agjencive qeveritare përgjegjëse për sigurinë publike dhe sigurinë nacionale, duke përfshirë Shërbimin kanadez të sigurisë dhe intelgjencës. Komisioni gjithashtu ka rol në shqyrtimin e punës të organeve tjera të përfshira në mbikëqyrjen e intelgjencës, veçanërisht Komisioni parlamentar për siguri nacionale dhe intelgjencë dhe Komisioni për shqyrtimin e sigurisë dhe intelgjencës.

1.3 Mbikëqyrja e përcaktimit të detyrave për agjencitë e intelgjencës

Komisionet e specializuara për mbikëqyrje parlamentare të intelgjencës mund të kenë një rol më të drejtëpërdrejtë në mbikëqyrjen e elementeve të ndryshme të përcaktimit të detyrave për intelgjencën (shihni Kuadratin

1). Derisa parlamenti si tërësi mund të mbikëqyr përcaktimet e gjëra të politikave, komisionet e mbikëqyrjes të inteleqjencës që funksionojnë brenda ‘unazës të fshehtësisë’ dhe përbëhen nga deputetëve të cilit mund t’i jenë nënshtruar verifikimit, mund t’u ofrohet më shumë detaje për përcaktimin e detyrave dhe përcaktimin e resurseve të agjencive të inteleqjencës. Roli i komisioneve të tilla në mbikëqyrjen e përcaktimit të detyrave të tyre bëhet në disa forma:

- Komisionet për mbikëqyrje të inteleqjencës duhet të marrin detaje për detajet strategjike të agjencive të inteleqjencës dhe t’u jepet qasje në dukumentet që lidhen me përcaktimin e detyrave. Kjo do të mundësojë që komisionet e mbikëqyrjes të sigurojnë se agjencive nuk u kërkohet që të funksionojnë përtej kompetencave të tyre ligjore dhe se përcaktimi i detyrave është në pajtim me politikatat më të gjëra shtetërore të jashtme, të mbrojtjes dhe sigurisë. Gjithashtu u mundëson komisioneve të vlerësojnë performancë të agjencive të inteleqjencës (dmth efektivitetin e tyre, efikasitetin dhe përdorimin e resurseve).
- Një funksion i rëndësishëm i komisioneve për mbikëqyrje të inteleqjencës është të sigurojnë se agjencitë e inteleqjencës dhe sigurisë funksionojnë në mënyrë efektive dhe efikase. Kjo përfshin monitorimin e përparimit të agjencive të zbulimit në përbushjen e prioriteteve strategjike dhe mbikëqyrjen e buxheteve të inteleqjencës dhe alokimin e resurseve. Mbikëqyrja e buxhetit është hartuar që të sigurojnë që jo vetëm se agjencitë punojnë në mënyrë efikase por gjithashtu se pushteti ekzekutiv u ofron agjencive resurset e nevojshme për të përbushur prioritetet strategjike.

Përderisa komisionet për mbikëqyrje parlamentare të inteleqjencës nuk janë të përfshirë në mënyrë të drejtëprëdrejtë në përcaktimin e detyrave për agjencitë e inteleqjencës, krahas shqyrtimit të planeve dhe alokimit të resurseve, ata gjithashtu kanë rol në shqyrtimin e procesit përmes të cilit janë përcaktuar detyrat e agjencive të inteleqjencës. Përderisa komisionet parlamentare nuk kanë gjasa që të kenë qasje në diskutimet që lidhen me detyrat brenda pushtetit ekzekutiv, komisionet mbikëqyrëse mund të mbikëqyrin punën e organeve tjera të përfshira në procesin e përcaktimit të detyrave të inteleqjencës. Për shembull, krahas mbikëqyrjes të punës të agjencive të inteleqjencës dhe sigurisë të MB, Komisioni parlamentar i MB për inteleqjencë dhe siguri mbikëqyr organet tjera që janë pjesë e strukturave menaxhuese të komunitetit të inteleqjencës të MB – duke përfshirë Organizatën e përbashkët të inteleqjencës dhe Sekretariatit për siguri nacionale në Zyrën e kabinetit, dhe Zyrën për siguri dhe kundër-terrorizmit në Zyrën për punë të brendshme. Në Spanjë, Komisioni i Kongresit të zëvendësve – një komision i specializuar i mbikëqyrjes të inteleqjencës – është përgjegjës për mbikëqyrjen e punës të Qendrës nacionale të inteleqjencës (QNI). Krahas kësaj, ata monitorojnë përparimin e QNI

në përmbushjen e prioriteteve strategjike të intelegjencës të përcaktuara nga pushteti ekzekutiv. Në Francë, Delegacioni parlamentar për intelegjencë (Délégation parlementaire au renseignement) – një komision parlamentar dy-dhomësh që përbëhet nga tetë anëtarë – është përgjegjës për monitorimin e performancës të Agjencive franceze të intelegjencës. Komisioni mund të marrë dëshmi nga Kryeministri, ministrat, udhëheqësit e agjencive, është i autorizuar të pranojë informata të klasifikuara; dhe duhet të prodhojë një raport vjetor për aktivitetet, vëzhgimet dhe rekomandimet e tij. Në Shtetet e Bashkuara, Komisioni i zgjedhur i përhershëm i dhomës për intelegjencë mbikëqyr komunitetin e intelegjencës, studion aktivitetet që lidhen me intelegjencën, dhe ekzaminon propozimet ligjore, përdersa Komisioni për intelegjencë i zgjedhur i Senatit të SHBA realizon dëgjime dhe shqyrton aktivitetet e intelegjencës, dhe përcakton kufijtë e financimit për agjencitë e intelegjencës.

Kuadrati 1. Lista e kontrollit për mbikëqyrjen e përcaktimit të detyrave të intelegjencës

- A janë detyrat legjitime, në kohë dhe efektive?
- A janë përfshirë institucionet përkatëse në këtë proces?
- A janë marrë në konsideratë rezultatet nga vlerësimi i mëparshëm i ciklit të intelegjencës?
- A është matur në mënyrë efektive performanca e agjencive të intelegjencës?
- A kanë shfrytëzuar resurset në mënyrë efikase agjencitë e intelegjencës?

Rast studimor: mbikëqyrja parlamentare e përcaktimit të detyrave për intelegjencën në Kanadë

Komiteti nacional kanadez i sigurisë dhe intelegjencës të deputetëve është themeluar në vitin 2017 me një kompetencë të gjërë për të shqyrtuar kornizën legjislative, rregullatore, të politikave, administrative dhe financiare për sigurinë nacionale dhe intelegjencën kanadeze. Është një komision ndërpartiak i përbërë nga anëtarët e emëruar nga Kryeministri nga të dy dhomat e parlamentit. Anëtarët e komisionit kanë leje (autorizim) të sigurisë të nivelit të lartë të fshehtësisë.

Një nga detyrat e para të komisionit të ri ishte të shqyrtojë se si Qeveria e Kanadës vendos prioritetet e intelegjencës. Komisioni ka ekzaminuar listën aktuale (të klasifikuar) të prioriteteve të intelegjencës kanadeze dhe ka shqyrtuar se si pushteti ekzekutiv vendos dhe përgjigjet në prioritete dhe kërkesa, pjesëmarrjen e organizatave të përfshira, matjen e performancës dhe shpenzimet e resurseve. Ai ka mbledhur dëshmi nga një nivel i gjërë i departamenteve dhe agjencive të përfshira në

proces, duke përfshirë Sekretariatit e sigurisë dhe intelejencës të Zyrës të këshillit dhe agjencitë të intelejencës kanadeze. Komisionit, megjithatë, i është ‘ndaluar me ligj’ qasja në të dhënat e diskutimeve në kabinet, komisionet e kabinet, dhe informimet për ministrat.

Përderisa komisioni ishte i kënaqur në përgjithësi se procesi i përcaktimit të detyrave të intelejencës kishte ‘një bazë solide’, rishikimet e tij kanë zbuluar disa fusha për përmirësim në proces duke përfshirë nevojën për të adresuar paqëndrueshmëritë në drejtimin ministror dhe zbatimin operativ të prioritetëve; të sigurojë se kabineti ka informata të mjaftueshme për të mbështetur diskutimet e tij dhe marrjen e vendimeve; për të zhvilluar performancë dhe raportimin financiar; dhe për të siguruar lidhshmëri të mjaftueshme qëndror. Komisioni ka përfunduar se këto sfida mund të rrënojnë llogaridhënien ministore për aktivitetet e intelejencës dhe duhet të adresohen.

Edhe pse lista aktuale e prioritetëve të intelejencës kanadeze është redaktuar, raporti vjetor i komisionit është bërë i disponueshëm për publikun dhe komisioni ka dhënë detaje ekstensive për procesin e përcaktimit të detyrave para parlamentit dhe ka dhënë disa rekomandime.⁵

2. Pengesat për mbikëqyrje efektive parlamentare të përcaktimit të detyrave për intelejencën

Pjesa e mësipërme ka shqyrtuar rolin që parlamentet mund të luajnë në përcaktimin e detyrave të agjencive të intelejencës. Ka marrë në konsideratë se si zbatohen këto masa – sidomos në Mbretërinë e Bashkuar dhe Kanadë – duke u fokusuar veçanërisht në rolin e komisioneve të specializuara për mbikëqyrje parlamentare të intelejencës. Megjithatë, ekzistojnë pengesa të ndryshme për mbikëqyrje efektive parlamentare të përcaktimit të detyrave për agjencitë e intelejencës, shumë prej të cilave janë të ngajshme me ato që ndikojnë në mbikëqyrjen parlamentare të intelejencës në përgjithësi. Në veçanti, këto i referohen pasjes të autoritetit për qasje në individët dhe dokumentet e nevojshme, si dhe ekspertizën e nevojshme dhe kapacitetet për të realizuar këtë rol, duke balancuar fshehtësinë dhe transparencën, dhe rrezikun e politizimit të procesit të mbikëqyrjes.

- **Autoriteti dhe qasja:** Komisionet për mbikëqyrje parlamentare të intelejencës nuk do të kenë mundësinë të përcaktojnë në mënyrë efektive detyrat nëse ata nuk kanë mandat (bazë ligjore) për qasje në individë dhe dokumenta në lidhje me procesin. Një problem i

5 Komisioni parlamentar për siguri nacionale dhe intelejencë. 2018. Raporti vjetor i Komisionit parlamentar për siguri nacionale dhe intelejencë, viti 2018. I disponueshëm në: https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2019-04-09/2019-04-09_annual_report_2018_public_en.pdf

veçantë në lidhje me mbikëqyrjen e përcaktimit të detyrave të intelecncës është se përdersia komisionet për mbikëqyrje të intelecncës mund të kenë qasje të gjërë në dokumentet dhe stafin e agjencisë të intelecncës, ata mund të mos autorizohen të mbikëqyrin respektivisht shqyrtojnë vendimmarrjen në kuadër të pushtetit ekzekutiv, duke përfshirë në kuadër të komisionit të kabinetit. Komisioni nacional kanadez të sigurisë dhe intelecncës të deputetëve është përballur me këtë problem kur ka shqyrtuar procesin për përcaktimin e detyrave të agjencisë të intelecncës në vitin 2018 (shihni rastin studimor). Aftësia për mbikëqyrje të organeve për të ofruar llogaridhënie demokratike mund të dëmtohet seriozisht nëse ata kanë qasje në agjencitë e intelecncës por si dhe nëse nuk kanë mundësi të diskutojnë përcaktimin e detyrave me ministrat përgjegjës.

- **Ekspertiza dhe aftësia:** Shumica e deputetëve nuk kanë gjasa që të kenë njohuri domethënëse, ekspertizë apo përvojë në lidhje me intelecncën para emërimit të tyre në komisionet për mbikëqyrje të intelecncës. Edhe nëse këto komisione kanë pushtet domethënës dhe qasje të shtrirjes të gjërë, ata nuk kanë mundësi të bëjnë mbikëqyrje efektive nëse anëtarët e tyre nuk kanë mirëkuptim të hollësishëm të rolit të agjencive të intelecncës dhe funksionimin e kornizave nacionale të intelecncës.
- **Fshehtësia dhe transparenca:** Hapja dhe transparenca janë karakteristika thelbësore të demokracisë; megjithatë, përderisa mbikëqyrja e gjërë e politikave nga parlamenti ka gjasa të ndodh në mënyrë të hapur, pjesa e madhe e mbikëqyrjes të hollësishme të përcaktimit të detyrave të ndërmarra nga komisionet për mbikëqyrje parlamentare të intelecncës bëhet pas dyerve të mbyllura. Përderisa komisionet që funksionojnë në kuadër të ‘unazës të fshehtësisë’ kanë mundësi të sigurojnë mbikëqyrje rigorozë, mund të jetë e vështirë për to që t’i demonstrojnë parlamentit dhe publikut se po ndodh mbikëqyrje efektive.
- **Politizimi i procesit të mbikëqyrjes:** Mbikëqyrja parlamentare e intelecncës mund të jetë një mekanizëm i rëndësishëm për parandalimin e politizimit të intelecncës nga pushteti ekzekutiv; megjithatë, organet e mbikëqyrjes të përbëra nga deputetët mund t’i nënshtrohen politikave partiake apo politizimit. Anëtarët e komisionit mund të kërkojnë që të përdorin qasje të privilegjuar me qëllim që të përfitojnë përparësi politike, sidomos përmes rrjedhjes të materialit të klasifikuar. Politizimi gjithashtu mund të rrënojë efektivitetin e komisioneve të tilla nëse ata dominohen nga anëtarët e një partie.

3. Tejkalimi i pengesave për mbikëqyrje efektive parlamentare të përcaktimit të detyrave për inteligjencën

Ka disa zgjidhje të mundshme për problemet e përshkruara më sipër:

- **Autoritet dhe qasje:** Komisionet për mbikëqyrje të inteligjencës duhet të kenë qasje të gjërë në dokumenta dhe stafin e përfshirë në procesin e përcaktimit të detyrave, duke përfshirë dokumentet që përcaktojnë prioritetet strategjike dhe shqyrtimet periodike, anëtarët e pushtetit ekzekutiv të përfshirë në përcaktimin e detyrave të agjencive, dhe në rastet e caktuara stafin e inteligjencës dhe sigurisë që është përgjegjës për të siguruar se janë përmbushur prioritetet. Duke pasur parasysh rolin qëndror të pushtetit ekzekutiv në procesin e përcaktimit të detyrave, është veçanërisht e rëndësishme që anëtarët e tij të angazhohen në mbikëqyrje në këtë fushë. Nëse komisionet e mbikëqyrjes nuk kanë qasje në të dhënat e vendimmarrjes qeveritare, është detyrë e ministrave të qeverisë të takohen me komisionet në bazë të rregullt për të diskutuar procesin e përcaktimit të detyrave të inteligjencës.
- **Ekspertiza dhe aftësia:** Sigurimi i resurseve është kryesor në mbikëqyrjen efektive parlamentare. Komisionet e mbikëqyrjes duhet të kenë resurse të mjaftueshme, duke përfshirë stafin me ekspertizën dhe përvojën e nevojshme për të realizuar hetimet dhe për të mbështetur hetimet. Duke patur parasysh natyrën e veçantë të punës të tyre, komisionet e tilla mund të kërkojnë më shumë resurse se komisionet tjera parlamentare.
- **Fshehtësia dhe transparenca:** Komisionet për mbikëqyrje të inteligjencës kanë një detyrim që të raportojnë për punën e tyre në sa më shumë detaje që është e mundur. Raportimi i rregullt për parlamentin mund të shoqërohet nga debate parlamentare për punën e komisioneve të tilla, të cilat mund të shërbejnë për të përforcuar transparencën dhe llogaridhënien e komisioneve për mbikëqyrje të inteligjencës.
- **Politizimi i procesit për mbikëqyrje:** Është e rëndësishme që komisionet për mbikëqyrje parlamentare të përbëhen nga deputetët të cilët vijnë nga parti të ndryshme. Ministrat e qeverisë nuk duhet të jenë pjesë e komisioneve të tilla dhe anëtarësimi nuk duhet të kufizohet me ata që më parë kanë patur pozitën e ministrit. Për të parandaluar atë që komisionet të dominohen nga partia në pushtet, është praktikë e mirë që kryetari i komisionit për mbikëqyrje parlamentare të inteligjencës të zgjidhet nga partia në opozitë, edhe nëse partia në pushtet ka shumicën e vendeve në komision.

Rekomandimet

Mbikëqyrja efektive parlamentare e përcaktimit të detyrave të intelgjencës dhe agjencive të sigurisë varet nga një parlament aktiv dhe i informuar dhe një pushtet ekzekutiv që është i gatshëm të pranojë në tërësi mbikëqyrjen parlamentare. Ky dokument i shkurtër tematik ka vendosur disa parime kryesore që duhet të mbështesin rolin e parlamentin në përcaktimin e detyrave të intelgjencës:

- **Përcaktimi i detyrave të intelgjencës duhet të bazohet në politikën e jashtme shtetërore, të mbrojtjes, dhe të sigurisë nacionale.** Një përshkrim i shkurtër i kësaj politike duhet të jetë publikisht i qashtë dhe t'i nënshtrohet mbikëqyrjes dhe debatit parlamentar. Siguria nacionale nuk duhet të shihet si një zone e ndaluar për deputetët dhe komisionet parlamentare, dhe ministrat duhet të jenë të përgatitur të përgjigjen në mbikëqyrjen parlamentare në këtë fushë në bazë të rregullt.
- **Komisionet për mbikëqyrje parlamentare të intelgjencës duhet të monitorojnë legalitetin dhe përshtatshmërinë e përcaktimit të detyrave të intelgjencës.** Komisionet e mbikëqyrjes duhet të kenë qasje në prioritetet strategjike të intelgjencës dhe të sigurojnë se përcaktimi i detyrave është në pajtim me politikën e jashtme shtetërore, të mbrojtjes dhe sigurisë dhe agjencive të intelgjencës nuk u kërkohet që të funksionojnë jashtë kompetencave të tyre ligjore.
- **Komisionet për mbikëqyrje parlamentare të intelgjencës duhet gjithashtu të monitorojnë përparimin e agjencive të intelgjencës në përmbushjen e prioriteteve strategjike të intelgjencës.** Duke bërë këtë, komisionet për mbikëqyrje të intelgjencës duhet të kenë autoritetin formal për qasje në dokumente dhe staf që lidhet me përcaktimin e detyrave të intelgjencës, si dhe në detaje të buxheteve të intelgjencës dhe alokimin e resurseve. Pushteti ekzekutiv ka përgjegjësi për të siguruar se komisionet për mbikëqyrje të intelgjencës kanë resurset e nevojshme për realizimin e kësaj detyre në mënyrë efektive.
- **Komisionet për mbikëqyrje parlamentare të intelgjencës duhet të luajnë rol të veçantë në mbikëqyrjen e procesit të përcaktimit të detyrave të intelgjencës.** Duke bërë këtë, kompetencat e komisioneve të mbikëqyrjes do të përfshijnë jo vetëm agjencitë e intelgjencës dhe sigurisë por gjithashtu ato që janë në përfshira në menaxhimin e intelgjencës, duke përfshirë ministrat qeveritar. Duke patur parasysh rolin qëndror të pushtetit ekzekutiv në procesin e përcaktimit të detyrave, është veçanërisht e rëndësishme se ministrat, duke përfshirë kryetarin e pushtetit ekzekutiv, janë të përgatitur të takohen në bazë të rregullt - të paktën një herë në vjet - ndërsa komisionet për mbikëqyrje parlamentare të intelgjencës të diskutojnë prioritetet e intelgjencës.

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)