



Center Center for  
the Democratic Control  
of Armed Forces



Human Rights Centre,  
Department of Law  
University of Durham



Norwegian Parliamentary  
Intelligence Oversight  
Committee

Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta:

Standartet ligjore dhe  
praktika më mirë për  
mbikëqyrjen e agjencive  
të fshehta të  
informacionit

Hans Born dhe Ian Leigh

## Parathënie

Krijimi i sistemit të kontrollueshmërisë së shërbimeve të fshehta të informacionit, që ato të jenë sa demokratike aq edhe efektive, është një nga sfidat më të frikshme me të cilat përballen shtetet moderne. Sidoqoftë, kjo detyrë e vështirë është e domosdoshme, si për udhëheqjen politike dhe drejtimin e reformës në shërbimet e fshehta të informacionit, ashtu edhe për të shmangur shpërdorimet dhe për të rritur efektshmërinë e të gjitha degëve pjesëmarrëse të qeverisë.

Për shërbimet e fshehta të informacionit është bërë pak krahasim sistematik në botë në lidhje me kontrollueshmërinë demokratike; si rezultat, nuk është shtjelluar asnjë grup standartesh ndërkombëtare për kontrollueshmërinë demokratike të shërbimit të fshehtë. Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura, Komisioni për Mbikëqyrjen e Shërbimit të Fshehtë në Parlamentin e Norvegjisë dhe Qendra për të Drejtat e Njeriut e Universitetit të Durhamit janë bashkuar për të nxjerrë këtë botim që përpiket ta mbushë këtë boshllëk, duke kataloguar dhe vlerësuar standartet ligjore që ekzistojnë aktualisht në lidhje me kontrollueshmërinë demokratike të shërbimeve të fshehta të informacionit. Në këtë kuptim, ky raport gjithashtu përcakton dhe rekomandon praktikën më të mirë të zbatueshme si për vendet në tranzicion ashtu edhe për demokracitë e qëndrueshme.

Këto standarte dhe shembuj të praktikës më të mirë nuk shtrojnë hipotezën se një model i vetëm i mbikëqyrjes demokratike jep rezultat për të gjitha vendet. Përkundrazi, sistemi i mbikëqyrjes demokratike të shërbimeve të fshehta të informacionit varet nga historia e një vendi, sistemi kushtetues dhe ligjor, si dhe nga tradita demokratike dhe kultura e tij politike. Rregullat dhe praktikët që pranohen dhe janë të efektshme në një vend mund të jenë më pak të rëndësishme në një tjetër. Duke pasur parasysh këto realitete të ndryshme, disa nga sugjerimet që përmban ky manual në mënyrë të pashmangshme do të duken të papërshtatshme për disa vende. Kështu, nga pikëpamja e qeverisjes demokratike, mbikëqyrja e shërbimeve të fshehta të informacionit është një përgjegjësi e përbashkët e ekzekutivit, legjislativit dhe gjyqsorit. Është i nevojshëm një sistem i shëndoshë i kontrollit dhe balancimit, në të cilin ekzekutivi nuk ka privilegjin e vetëm që të mbikëqyrë shërbimet e fshehta të informacionit. Pra, vetë agjencitë e fshehta, parlamentet kombëtare, si dhe organet e rishqyrtimit nga jashtë – të gjitha duhet të luajnë rolin e tyre në këtë përpjekje.

Shpresohet që ky botim ta rrisë sensibilizimin në lidhje me këtë fushë të ndërlikuar dhe të rëndësishme të qeverisjes dhe të kontribuojë për të garantuar që politika dhe praktikët për sigurinë të pasqyrojnë vërtet aspiratat e njerëzve të cilëve ato duhet t'u shërbejnë.

Ambasadori Leif Mevik  
Kryetar, Komisioni për Mbikëqyrjen e  
Shërbimit të Fshehtë në Parlamentin  
e Norvegjisë

Ambasadori Dr. Theodor Winkler  
Drejtor, Qendra e Gjenevës  
për Kontrollin Demokratik të  
Forcave të Armatosura

## Përmbajtja

<b>Parathënie</b>		3
<b>Përmbajtja</b>		5
<b>Lista e tabelave</b>		7
<b>Lista e fjalëshkurtimeve</b>		10
<b>Pjesa I</b>	<b>Hyrje</b>	
<b>Kapitulli 1</b>	<b><i>Përkufizimi i mbikëqyrjes demokratike të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit</i></b>	13
<b>Kapitulli 2</b>	<b><i>Nevoja për mbikëqyrjen e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit</i></b>	16
<b>Kapitulli 3</b>	<b><i>Në kërkim të standarteve ligjore dhe të praktikës më të mirë për mbikëqyrjen: objektivat, fusha e zbatimit dhe metodologjia</i></b>	22
<b>Pjesa II</b>	<b>Agjencia</b>	
<b>Kapitulli 4</b>	<b><i>Përcaktimi i mandatit</i></b>	31
<b>Kapitulli 5</b>	<b><i>Emërimi i drejtorit</i></b>	36
<b>Kapitulli 6</b>	<b><i>Autorizimi i përdorimit të kompetencave të veçanta</i></b>	38
<b>Kapitulli 7</b>	<b><i>Informacioni dhe dosjet</i></b>	44
<b>Kapitulli 8</b>	<b><i>Drejtimi i brendshëm dhe kontrolli i agjencisë</i></b>	47
<b>Pjesa III</b>	<b>Roli i ekzekutivit</b>	
<b>Kapitulli 9</b>	<b><i>Rasti kur ekzekutivi ushtron kontroll</i></b>	57
<b>Kapitulli 10</b>	<b><i>Njohuritë që duhet të kenë ministrat dhe kontrolli i informacionit të fshehtë</i></b>	60
<b>Kapitulli 11</b>	<b><i>Kontrolli mbi veprimin e fshehtë</i></b>	63
<b>Kapitulli 12</b>	<b><i>Bashkëpunimi ndërkombëtar</i></b>	68
<b>Kapitulli 13</b>	<b><i>Masat mbrojtëse kundër shpërdorimit nga ana e ministrit</i></b>	73

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

<b>Pjesa IV</b>	<b>Roli i Parlamentit</b>	
<b>Kapitulli 14</b>	<b>Rasti kur ushtrohet mbikëqyrja parlamentare</b>	81
<b>Kapitulli 15</b>	<b>Mandati i organeve të mbikëqyrjes parlamentare</b>	85
<b>Kapitulli 16</b>	<b>Përbërja e organit të mbikëqyrjes parlamentare</b>	90
<b>Kapitulli 17</b>	<b>Verifikimi dhe miratimi i organit të mbikëqyrjes</b>	93
<b>Kapitulli 18</b>	<b>Kompetencat parlamentare për të marrë informacione dhe dokumenta</b>	96
<b>Kapitulli 19</b>	<b>Raportimi në parlament</b>	99
<b>Kapitulli 20</b>	<b>Kontrolli i buxhetit</b>	101
<b>Pjesa V</b>	<b>Roli i organeve të jashtme të rishqyrtimit</b>	
<b>Kapitulli 21</b>	<b>Zgjidhja e ankesave të qytetarëve</b>	111
<b>Kapitulli 22</b>	<b>Mbikëqyrja e agjencive brenda administratës nga autoritetet e pavarura</b>	117
<b>Kapitulli 23</b>	<b>Kontrolli i pavarur i Shtetit</b>	120
	<b>Vështrim i përgjithshëm i praktikës më të mirë</b>	129
	<b>Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura</b>	139
	<b>Qendra për të Drejtat e Njeriut, Departamenti i Drejtësisë, Universiteti i Durhamit</b>	140
	<b>Komisioni për Mbikëqyrjen e Shërbimit të Fshtë në Parlamentin e Norvegjisë</b>	141
	<b>Kontribues</b>	143
	<b>Fjalor</b>	145

## Lista e tabelave

Tabela Nr. 1	Normat dhe standartet për mbikëqyrjen demokratike të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit siç zbatohen nga organizata (të caktuara) ndërkombëtare	14
Tabela Nr. 2	Institucionet dhe aktorët e mbikëqyrjes	15
Tabela Nr. 3	Të drejta të pacënueshme të njeriut	18
Tabela Nr. 4:	Domosdoshmëria e nxjerrjes së ligjeve për shërbimet e fshehta të informacionit për shkak të ECHR (Mbretëria e Bashkuar)	19
Tabela Nr. 5:	Cilësia e ligjit në praktikë	20
Tabela Nr. 6:	Gjykata Evropiane për të Drejtat e Njeriut dhe 'Sigurinë kombëtare'	32
Tabela Nr. 7:	Përkufizimi legjislativ i sigurisë kombëtare (Bosnjë-Hercegovinë)	33
Tabela Nr. 8:	Masat mbrojtëse për të parandaluar përdorimin e agjencive të fshehta të informacionit nga ana e qeveritarëve ndaj kundërshtarëve të tyre politikë brenda vendit (Argjentinë)	35
Tabela Nr. 9:	Përfshirja e Parlamentit në emërimin e Drejtorit (Australi)	36
Tabela Nr. 10:	Përfshirja e ekzekutivit në emërimin e Drejtorit (Hungari)	37
Tabela Nr. 11:	Arsye për shkarkimin e kreut të agjencisë (Poloni)	37
Tabela Nr. 12:	Kompetenca të veçanta të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit	38
Tabela Nr. 13:	Udhëzues të përzgjedhur të vitit 2002 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës për të drejtat e njeriut dhe luftën kundër terrorizmit	39
Tabela Nr. 14:	Çështje të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut për të drejtën e jetës private	41
Tabela Nr. 15:	E drejta për shqyrtimin e informacionit (Hollandë)	45
Tabela Nr. 16:	Raportimi i parashikuar në dispozitat për veprime të kundraligjshme e ligjit boshnjak për agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit	48
Tabela Nr. 17:	Rregullat për mbrojtjen nga deklarimi (Kanada)	48
Tabela Nr. 18:	Kodi i Etikës së Afrikës së Jugut për punonjësit e shërbimit të fshehtë	49
Tabela Nr. 19:	Legjislati i Bosnjë-Hercegovinës për Agjencitë e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit	50
Tabela Nr. 20:	Ndarja e kompetencave mes Ministrit dhe Drejtorit të Shërbimit (Poloni)	58
Tabela Nr. 21:	Të drejtat e ministrit – përgjegjësitë e agjencisë	61
Tabela Nr. 22:	Këshillimi i Drejtorit me (Zëvendës) Ministrin	61
Tabela Nr. 23:	Përcaktimi i veprimit të fshehtë (Shtetet e Bashkuara)	63
Tabela Nr. 24:	Autorizimi i veprimit të fshehtë jashtë shtetit (Mbretëria	64

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

	e Bashkuar)	
Tabela Nr. 25:	Tortura	65
Tabela Nr. 26:	Legalizimi i kontrollit të ministrit mbi veprimin e fshehtë (Australi)	66
Tabela Nr. 27:	Praktika të ndryshme të bashkëpunimit të shërbimeve të fshehta të informacionit: shkëmbimi dypalësh	68
Tabela Nr. 28:	Shkëmbimi shumëpalësh i informacionit të fshehtë: angazhim i ripërtërirë BE-SHBA	69
Tabela Nr. 29:	Dhënia e informacioneve për qytetarë vendas shërbimeve të huaja të sigurisë: një shembull nga legjislacioni gjerman për shërbimet e fshehta	71
Tabela Nr. 30:	Detyra e shërbimeve të fshehta boshnjake të informacionit për të bashkëpunuar me Gjykatën Ndërkombëtare të Krimeve për Ish Jugosllavinë	72
Tabela Nr. 31:	Drejtimi dhe kontrolli i shërbimeve të sigurisë kombëtare në Hungari	74
Tabela Nr. 32:	Detyrat e Ministrit përballë Agjencisë (Australi)	74
Tabela Nr. 33:	Masat për të mbrojtur paanshmërinë e agjencisë	75
Tabela Nr. 34:	E drejta e kreut të agjencisë për t'u lidhur me kryeministrin (Mbretëria e Bashkuar)	76
Tabela Nr. 35:	Krahasimi i organeve të mbikëqyrjes së jashtme dhe parlamentare në vende të përzgjedhura	83
Tabela Nr. 36:	Një listë e plotë e detyrave të një organi të mbikëqyrjes parlamentare	86
Tabela Nr. 37:	Elemente të mbikëqyrjes parlamentare (Gjermani)	86
Tabela Nr. 38:	Dispozita e referimit të përkohshëm të çështjeve operative organit të mbikëqyrjes parlamentare	88
Tabela Nr. 39:	Përqendrimi i mbikëqyrjes parlamentare tek shteti ligjor dhe të drejtat e njeriut: shembulli i Novergjisë	88
Tabela Nr. 40:	Emërimi i anëtarëve të organeve të mbikëqyrjes parlamentare: shembuj nga vende të përzgjedhura	91
Tabela Nr. 41:	Verifikimi i Komisionit norvegjez për Mbikëqyrjen Parlamentare	93
Tabela Nr. 42:	Trajtimi i mohimit të verifikimeve në lidhje me sigurinë për Anëtarët e Parlamentit të Bosnjë-Hercegovinës	94
Tabela Nr. 43:	E drejta e Komisionit të Përbashkët argjentinas për të marrë informacion	96
Tabela Nr. 44:	Detyra për t'i mbajtur Komisionet e Kongresit plotësisht dhe aktualisht të informuara për veprimtaritë e shërbimit të fshehtë (Shtetet e Bashkuara)	96
Tabela Nr. 45:	Raportimi për veprimin e fshehtë në Komisionet e Kongresit të SHBA-së për Shërbimin e Fshehtë	97
Tabela Nr. 46:	Këshillimi me ekspertizën e huaj (Luksemburg)	98
Tabela Nr. 47:	Informimi i legjislativit dhe ekzekutivit për veprimtaritë dhe rekomandimet e një Komisioni (Afrika e Jugut)	99
Tabela Nr. 48:	Kufizimet për deklarimin në Parlament (Australi)	100
Tabela Nr. 49:	Kontrolli financiar nga ana e Grupit gjerman të Kontrollit Parlamentar	103
Tabela Nr. 50:	Kontrolli gjithëpërfshirës i buxhetit nga parlamenti	104

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

	(Hungari)	
Tabela Nr. 51:	Trajtimi i ankesave: Avokatët kombëtare hollandezë të Popullit	112
Tabela No 52:	Trajtimi i ankesave: Komisioni norvegjez për Mbikëqyrjen Parlamentare të Shërbimit të Fshehtë	112
Tabela Nr. 53:	Trajtimi i ankesave: Komisioni kanadez për Rishqyrtimin e Informacioneve për Sigurinë	113
Tabela Nr. 54:	Detyrat e Inspektorit të Përgjithshëm kanadez	118
Tabela Nr. 55:	Kontrollori i Përgjithshëm	121
Tabela Nr. 56:	Deklarimi sipas ligjit i informacionit për shërbimet Kontrollorit (Mbretëria e Bashkuar)	122
Tabela Nr. 57:	Kontrollueshmëria financiare (Luksemburg)	123
Tabela Nr. 58:	Kontrolli i pavarur i projekteve: shembulli i projektit të ndërtimit të qendrës kombëtare të Shërbimeve të Fshehta Kanadeze të Sigurisë dhe Informacionit (CSIS) nga Kontrollori i Përgjithshëm i Kanadasë	124

## Lista e fjalëshkurtimeve

AHRB	Këshilli i Kërkimeve për Artet dhe Shkenca Shoqërore
ASIO	Organizata australiane e shërbimit të fshehtë për sigurinë
ASIS	Shërbimi i fshehtë australian i informacionit për sigurinë
CAT	Konventa kundër Torturës
CIA	Agjencia Qendrore e Shërbimit të Fshehtë (Shtetet e Bashkuara)
CoE	Këshilli i Evropës
Cth	Komonuelthi
CSIS	Shërbimi i sigurisë dhe shërbimi i fshehtë i informacionit i Kanadasë
CDPC	Komisioni Evropian për Problemet e Kriminalitetit
DAC	Komisioni i Asistencës për Zhvillimin (OECD)
DCAF	Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura
DSD	Drejtoria për Sinjalet e Mbrojtjes (Australi)
ECHR	Konventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore
ECtHR	Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut
EHRR	Raportet Evropiane për të Drejtat e Njeriut
EOS	Komisioni për Mbikëqyrjen e Shërbimit të Fshehtë i Parlamentit norvegjez
EU	Bashkimi Evropian
FRG	Republika Federale e Gjermanisë
GCHQ	Shtabi i Komunikimeve Qeveritare (Mbretëria e Bashkuar)
ICCPR	Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike
ICESCR	Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Ekonomike, Shoqërore dhe Kulturore
IPU	Unioni Ndër-parlamentar
MI5	Shërbimi i sigurisë (Mbretëria e Bashkuar)
MI6	Shërbimi i fshehtë i informacionit (Mbretëria e Bashkuar)
OECD	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim
OSCE	Organizata për Sigurinë dhe Bashkëpunimin në Evropë
PACE	Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës
PC-S-SEC	Grupi i Specialistëve për Shërbimet e Sigurimit të Brendshëm (Këshilli i Evropës)
PKGrG	Ligji për Grupin gjerman të Kontrollit Parlamentar
PKGr	Grupi gjerman i Kontrollit Parlamentar
RCMP	Policia Mbretërore Kanadeze e Kalorësisë
RSA	Republika e Afrikës së Jugut
SIRC	Komisioni për Rishikimin e Shërbimit të Fshehtë të Sigurisë (Kanada)
UK	Mbretëria e Bashkuar
UN	Kombet e Bashkuara
UNDHR	Deklarata Universale e të Drejtave të Njeriut
UNDP	Programi i Kombeve të Bashkuara për Zhvillimin
UN GA	Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara
USC	Kodi i Shteteve të Bashkuara
WEU	Bashkimi Evropian Perëndimor



Pjesa I

**Hyrje**



## Kapitulli 1

# Përkufizimi i mbikëqyrjes demokratike të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit

Vështirë se mund të ketë kohë më të përshtatshme për të trajtuar çështjen e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit. Në vazhden e 11 shtatorit, luftës së dytë në Irak dhe 11 marsit (sulmeve terroriste që u kryen në Madrid më 11 mars 2004), shumë prej personave të ngarkuar me mbikëqyrjen e shërbimeve të fshehta, si në parlament ashtu edhe në ekzekutiv, aktualisht po shqyrtojnë punën e shërbimeve të fshehta dhe mënyrën si e trajtojnë krerët politikë shërbimin e fshehtë. Ata që merren me mbikëqyrjen, përfshirë jo vetëm parlamentarët dhe ministrat përgjegjës, por edhe gjyqësorin dhe (më pak) median dhe organizatat e shoqërisë civile, përballen me një detyrë të vështirë. Në vendosjen e një ekuilibri mes angazhimeve si në lidhje me sigurinë ashtu edhe në lidhje me demokracinë, ata duhet të gjykojnë nëse propozimet e shërbimeve të fshehta të informacionit janë të justifikuar në kuptimin për t'i bërë shërbimet më të efektshme nga njëra anë, dhe duke i mbajtur ato të kontrollueshme dhe brenda zbatimit të ligjit, nga ana tjetër.

### Konsensusi ndërkombëtar

Në të njëjtën kohë, ekziston një konsensus ndërkombëtar në rritje për çështjen e mbikëqyrjes demokratike të shërbimeve të fshehta të informacionit. Organizata ndërkombëtare të tilla si Organizata për Bashkëpunimin dhe Zhvillimin Ekonomik (OECD),<sup>1</sup> Kombet e Bashkuara (UN),<sup>2</sup> Organizata për Sigurinë dhe Bashkëpunimin në Evropë (OSCE),<sup>3</sup> Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës (PACE)<sup>4</sup> dhe Unioni Ndër-Parlamentar<sup>5</sup>, të gjitha në mënyrë të hapur e pranojnë se shërbimet e fshehta të informacionit duhet t'i nënshtrohen kontrollueshmërisë demokratike. Tabela nr. 1 jep një vështrim të mëtejshëm të normave dhe standarteve të mbikëqyrjes së shërbimit të sigurisë dhe të shërbimit të fshehtë të informacionit, siç zbatohen nga organizatat ndërkombëtare rajonale dhe globale.<sup>6</sup>

### Mbikëqyrja demokratike: institucionet dhe aktorët e ndryshëm

Kontrollueshmëria demokratike e shërbimeve të fshehta të informacionit kërkon që të ushtrohet kontroll nga ana e ekzekutivit dhe mbikëqyrje nga ana e parlamentit, si dhe kontribut nga ana e shoqërisë civile. Në përgjithësi, objektivi është që agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit të ndahen nga shpërdorimi politik por pa u izoluar nga qeverisja ekzekutive<sup>7</sup>. Shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit duhet t'u përgjigjen nevojave të njerëzve nëpërmjet përfaqësuesve të tyre të zgjedhur, dmth civilëve të zgjedhur në kabinet dhe në parlament, të cilët mëshirojnë mbizotërimin e kontrollit politik mbi shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit. Shkurt, mbikëqyrja demokratike e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit përfshin një seri institucionesh dhe aktorësh (shih Tabelën nr. 2).<sup>8</sup>

**Tabela nr. 1:**  
**Normat dhe standartet për mbikëqyrjen demokratike të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit siç zbatohen nga organizata (të caktuara) ndërkombëtare**

Organizata	Norma/standarti	Burimi
PNUD	Kontrolli civil demokratik i forcave ushtarake, policore dhe i forcave të tjera të sigurisë (raporti rendit parimet e qeverisjes demokratike në fushën e sigurisë)	Raporti për Zhvillimin Njerëzor (2002)
OSBE	"Kontrolli politik demokratik i forcave ushtarake, paraushtarake dhe i forcave të sigurisë së brendshme, si dhe i shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe policisë" (specifikuar nga një grup i hollësishëm dispozitash)	Kodi i Etikës për Aspektet Politiko-Ushtarake të Sigurisë (1994)
Këshilli i Evropës (Asambleja Parlamentare)	"Shërbimet e sigurisë së brendshme duhet të respektojnë Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut... Çdo ndërhyrje e veprimtarive operative të shërbimeve të sigurisë së brendshme në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut duhet të autorizohet me ligj." "Legjislativi duhet të miratojë ligje të qarta dhe të përshtatshme duke i vënë shërbimet e sigurisë së brendshme në një bazë ligjore".	Rekomandim 1402 (1999)
BE (Parlamenti Evropian)	Specifikimi i "Kritereve të Kopenhagës" për pranim duhet të përfshijë: "kontrollueshmërinë ligjore të shërbimeve policore, ushtarake dhe të fshehta [...]."	Programi 2000, § 9
Takimi i Nivelit të Lartë i Amerikave	"Varësia kushtetuese e forcave të armatosura dhe e forcave të sigurisë nga autoritetet e krijuara me ligj të shteteve tona është thelbësore për demokracinë".	Plan i Veprimit të Kebekut (2001)
Unioni Ndër-Parlamentar	"Mbikëqyrja demokratike e strukturave të shërbimeve të fshehta të informacionit duhet të fillojë me një kuadër të qartë dhe të saktë ligjor, duke përcaktuar organizimet e shërbimit të fshehta të informacionit në statutet e shteteve, miratuar nga parlamenti. Statutet duhet të përcaktojnë më tej kufijtë e kompetencave të shërbimit, metodat e tij të punës dhe mjetet në bazë të të cilave do t'i kërkohet llogari".	"Mbikëqyrja parlamentare në fushën e sigurisë: parimet, mekanizmat dhe praktikat", Manual për parlamentarët nr. 5. Gjenevë: IPU/DCAF, 2003, f. 64.
Asambleja e Bashkimit Evropian Perëndimor (WEU)	"U bën thirrje parlamenteve kombëtare të: (1) Mbështesin planet për reformimin e sistemeve të shërbimit të fshehtë të informacionit, duke mbrojtur prerogativat parlamentare për një shqyrtim të hollësishëm demokratik më të efektshëm dhe më efektiv të veprimtarive që grumbullojnë informacion dhe të përdorimit të atij informacioni."	Rezoluta 113 (miratuar njëzëri dhe pa ndryshime nga Asambleja më 4 dhjetor 2002 [seanca e 9-të.]
OECD	Sistemi i sigurisë [përfshirë shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit] duhet të drejtohet sipas të njëjtave parime të kontrollueshmërisë dhe transparencës që zbatohen në sektorin publik, në mënyrë të veçantë nëpërmjet mbikëqyrjes më të madhe të proceseve të sigurisë.	Udhëzues të DAC dhe Seria e Referencave "Reforma në sistemin e sigurisë dhe qeverisja: drejtimi politik dhe praktika e mirë", 2004

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

Çdo institucion aktor ose mbikëqyrës ka një funksion të ndryshëm. Ekzekutivi i *kontrollon* shërbimet duke u dhënë atyre drejtim, përfshirë caktimin e detyrave, përcaktimin e përparësive dhe bërjen e burimeve të disponueshëm. Parlamenti përqendrohet gjithashtu tek *mbikëqyrja*, që kufizohet më shumë tek çështjet e përgjithshme dhe tek autorizimi i buxhetit. Parlamenti reagon më shumë kur krijon komisione për të hetuar skandale. Gjyqësori ka detyrë të *monitorojë* përdorimin e kompetencave të veçanta (përveçse kur gjykon për shkeljet). Shoqëria civile, grupet e ekspertëve dhe qytetarët mund ta *frenojnë* funksionimin e shërbimeve duke dhënë një pikëpamje tjetër (grupet e ekspertëve), duke zbuluar skandale dhe kriza (media) ose duke paraqitur ankesa për shkelje (qytetarët).

**Tabela nr. 2:**  
**Institucionet dhe aktorët e mbikëqyrjes**

- Kontrolli i brendshëm nga vetë shërbimet nëpërmjet ligjësimit të funksionimit të tyre me ligj (të nxjerrë nga parlamenti), drejtimi i brendshëm dhe stimulimi i qëndrimit profesional në punë;
- Ekzekutivi, që ushtron kontroll të drejtëpërdrejtë, cakton buxhetin dhe përcakton udhëzuesit dhe përparësitë e përgjithshme të veprimtarive të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit;
- Legjislativi, që ushtron mbikëqyrjen parlamentare duke miratuar ligje që përcaktojnë dhe rregullojnë shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit, si dhe kompetencat e tyre të veçanta, dhe duke miratuar financimet përkatëse nga buxheti;
- Gjyqësori, që monitoron kompetencat e veçanta të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit dhe ndjek penalisht shkeljet që bëjnë punonjësit e tyre;
- Grupet e shoqërisë civile, media, grupet e ekspertëve dhe institutet kërkimore, që monitorojnë ngritjen dhe funksionimin e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit, kryesisht në bazë të burimeve publike. Qytetarë të veçantë mund ta kufizojnë përdorimin e kompetencave të veçanta të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit nëpërmjet gjykatave të veçanta, avokatit të popullit të pavarur ose komisionerëve/inspektorëve të përgjithshëm, si dhe nëpërmjet gjykatave kombëtare dhe ndërkombëtare.
- Në planin ndërkombëtar, nuk ekziston asnjë mbikëqyrje për shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit, ndonëse Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut (ECHR), që vepron në bazë të Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut, mund të marrë peticione nga individë për veprimet e organeve qeveritare në pothuajse të gjitha shtetet evropiane.

Po ashtu, meqenëse mbikëqyrja demokratike e shërbimeve të fshehta të informacionit përfshin sjelljen e aktorëve të ndryshëm të interesuar, ajo lidhet edhe me kulturën politike. Bazat e kontrollit demokratik si transparenca, përgjegjësia, përgjegjshmëria, pjesëmarrja dhe përgjigjshmëria (ndaj njerëzve) nënkuptojnë një kulturë dhe një sjellje të caktuar që i kapërcen ligjet dhe normat e tjera ligjore. Megjithatë, ligjet duhet të përcaktojnë një kuadër që nxit kulturën e hapjes dhe respektimin e të drejtave të njeriut.

## Kapitulli 2

# Nevoja për mbikëqyrjen e shërbimeve të fshehta të sigurisë e të informacionit

Shërbimi i sigurisë dhe shërbimi i fshehtë i informacionit bëjnë një punë të vlefshme për shoqëritë demokratike për të mbrojtur sigurinë kombëtare dhe rendin e lirë të shtetit demokratik. Meqenëse këto shërbime punojnë në mënyrë të fshehtë dhe natyra e detyrave të tyre kërkon që t'i përmbushin detyrimet e tyre në fshehtësi, ato janë në kundërshtim me parimin e shoqërisë së hapur. Pikërisht për shkak të këtij paradoksi (mbrojtja e një shoqërie të hapur me mjete të fshehta), shërbimi i sigurisë dhe shërbimi i fshehtë i informacionit duhet të jenë objekt i kontrollueshmërisë demokratike dhe i kontrollit civil. Kontrolli publik i këtyre shërbimeve është i rëndësishëm për të paktën pesë arsye.

Së pari, ndryshe nga koncepti i hapjes dhe i transparencës që qëndron në bazë të mbikëqyrjes demokratike, shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit shpeshherë punojnë në fshehtësi. Meqenëse fshehtësia mund t'i ruajë operacionet e tyre nga shqyrtimi i hollësishëm nga ana e opinionit publik, është e rëndësishme që parlamenti dhe, sidomos, ekzekutivi t'i ndjekin nga afër operacionet e këtyre shërbimeve.

Së dyti, shërbimet e të fshehta të sigurisë dhe informacionit kanë kompetenca të veçanta, të tilla si aftësinë për të ndërhyrë në pronën apo komunikimet private, që është e qartë se mund të kufizojë të drejtat e njeriut, dhe kërkojnë monitorim nga institucione të caktuara të mbikëqyrjes. Siç është vënë në dukje nga Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës (CoE):

Ekzistojnë shqetësime serioze se shërbimet e brendshme të sigurisë të shteteve anëtare të Këshillit të Evropës shpeshherë vënë interesin e asaj që ato e mendojnë si interes të sigurisë kombëtare dhe të vendit të tyre mbi respektimin e të drejtave të individit. Përveç kësaj, meqenëse shërbimet e sigurisë së brendshme shpeshherë nuk kontrollohen në mënyrë të mjaftueshme, ekziston një rrezik i madh i shpërdorimit të pushtetit dhe i shkeljeve të të drejtave të njeriut, në qoftë se nuk parashikohen masa mbrojtëse legjislative dhe kushtetuese.<sup>9</sup>

Në mënyrë të veçantë, probleme lindin në rastet kur shërbimet e sigurisë së brendshme kanë fituar kompetenca të caktuara, siç janë metodat parandaluese dhe zbatuese, të kombinuara me kontrollin e pamjaftueshëm nga ana e ekzekutivit, legjislativit dhe gjyqësorit, si dhe kur një vend ka një numër të madh shërbimesh të ndryshme të fshehta.<sup>10</sup>

Së treti, gjatë periudhës pas Luftës së Ftohtë dhe, sidomos, pas 11 shtatorit 2001, strukturat e shërbimeve të fshehta të informacionit të gati të gjitha shteteve janë në

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

procesin e ripërshtatjes ndaj rreziqeve të reja për sigurinë. Rreziku më i madh që mendohet ndaj funksionimit të shoqërive demokratike nuk është më ai i pushtimit ushtarak nga jashtë, por në fakt krimi i organizuar, terrorizmi, përhapja e konflikteve rajonale ose shtetet e dështuar, si dhe trafikimi i kundraligjshëm i njerëzve dhe mallrave. Ky proces ripërshtatjeje duhet të jetë nën vëzhgimin e autoriteteve të zgjedhur civile të cilët mund të ofrojnë siguri se ristrukturimet e këtyre shërbimeve lidhen me nevojën e popullit. Për më tepër, meqenëse shërbimet e fshehta të informacionit janë burokraci të mëdha qeveritare me një qëndresë të brendaqenësishme ndaj ndryshimit dhe me njëfarë shkalle inercie burokratike, institucionet e jashtme siç janë ekzekutivi dhe parlamenti duhet të sigurojnë që ndryshimet e dëshiruara të kryhen në mënyrë të efektshme.

Së katërti, shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit kanë për detyrë të mbledhin dhe të analizojnë informacione për rreziqe të mundshme dhe të bëjnë vlerësime në lidhje me rreziqet. Meqenëse vlerësimet e rreziqeve formojnë pikënisjen për forcat e tjera të sigurisë të shtetit (ushtrinë, policinë, rojet kufitare), është e rëndësishme që këto vlerësime të rreziqeve të bëhen nën drejtimin demokratik. Kjo është veçanërisht e rëndësishme sepse këto vlerësime nënkuptojnë përcaktimin e përparësive të rreziqeve që zakonisht kanë ndërlikime më të mëdha politike.

Një arsye e pestë vlen për ato vende që kanë qenë nën regjime autoritare dhe që e kanë bërë kalimin në demokraci kohët e fundit. Në të kaluarën, detyra kryesore e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit ka qenë që të mbronin udhëheqësit autoritarë nga popujt e tyre. Në thelb, shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit kryenin një funksion shtypës. Mund të përfytyrohet detyra shumë e madhe që duhet ndërmarrë për të bërë reformimin e shërbimeve të vjetra të sigurisë në shërbime moderne demokratike. Reformimi i shërbimeve për t'i shndërruar nga një mjet shtypjeje në një mjet modern të drejtimit politik për sigurinë kërkon monitorim të kujdesshëm nga ana e ekzekutivit dhe parlamentit.

## **Nevoja për ligje**

Shteti ligjor është një element thelbësor dhe i domosdoshëm i demokracisë. Vetëm kur agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit krijohen me ligj dhe i përftojnë kompetencat e tyre nga regjimi ligjor, mund të thuhet se ato gëzojnë legjitimitet. Pa një kuadër të tillë nuk ka asnjë bazë për të bërë dallimin mes veprimeve që ndërmerren në emër të shtetit dhe atyre të shkelësve të ligjit, përfshirë terroristët. "Siguria kombëtare" nuk duhet të jetë një pretekst për të braktisur angazhimin ndaj shtetit ligjor që karakterizon shtetet demokratike, edhe në situata të tejshkajshme. Përkundrazi, kompetencat e veçanta të shërbimeve të sigurisë duhet të mbështeten në një kuadër ligjor dhe në një sistem të kontrolleve ligjore.

Legjislativi është mishërimi ligjor i vullnetit demokratik. Në shumicën e shteteve, miratimi i legjislativitetit (krahas veprimeve nga ana e qeverisë për të bërë një shqyrtim të hollësishëm) është ndër rolet kyç që luan parlamenti. Prandaj është e saktë që në demokraci, ku mbizotëron shteti ligjor, agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit duhet t'i përftojnë ekzistencën dhe kompetencat e tyre nga legjislativi, në vend që të kenë kompetenca të jashtëzakonshme të tilla si prerogativa. Kjo rrit legjitimitetin dhe bën të mundur që përfaqësuesit demokratikë të trajtojnë parimet që

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

duhet të drejtojnë këtë fushë të rëndësishme të veprimtarisë shtetërore dhe të përcaktojnë kufijtë në punën e këtyre agjencive. Për më tepër, me qëllim që të kërkojnë përjashtime ligjore për sigurinë kombëtare nga standartet e të drejtave të njeriut, është e nevojshme që sektori i sigurisë ta përftojë këtë autoritet të tij nga legjislacioni.

Miratimi nga parlamenti i krijimit, i mandatit dhe i kompetencave të agjencive të sigurisë është i nevojshëm por jo kusht i mjaftueshëm për të siguruar shtetin ligjor. Baza ligjore rrit legjitimitetin si të ekzistencës së këtyre agjencive ashtu edhe të kompetencave (shpeshherë të veçanta) që ato kanë. Si në fusha të tjera, një detyrë kyç e legjislativit është që t'ia delegojë autoritetin administratës por edhe t'i strukturojë dhe t'i kufizojë me ligj kompetencat vetëvendosëse.

### **Kufizimi i të drejtave kushtetuese dhe i të drejtave të njeriut**

Legjislacioni është gjithashtu i nevojshëm atje ku synon t'i cilësojë ose kufizojë të drejtat kushtetuese të individëve për interesat e sigurisë të shtetit. Kjo mund të ndodhë në dy mënyra të dallueshme. E para është nëpërmjet kufizimit të rregullt të të drejtave të njeriut për të marrë parasysh interesat e shoqërisë.<sup>11</sup> Kufizimi i lirisë së shprehjes së zyrtarëve të shërbimit të fshehtë për të ruajtur të fshehtë në lidhje me punën e tyre është një shembull i qartë. Së dyti, në situata të jashtëzakonshme kur siguria e shtetit preket rëndë, mund të lejohet pezullimi i përkohshëm i disa të drejtave, duke i cënuar ato. Siç tregon Tabela nr. 3, disa të drejta të njeriut sidoqoftë janë të pacënueshme.

#### **Tabela nr. 3:**

#### **Të drejtat e pacënueshme të njeriut**

Sipas Neni 4, paragrafi 2, i ICCPR, nuk lejohet asnjë cënim i të drejtave të mëposhtme:

- Për jetën (Neni 6);
- Për të mos iu nënshtruar torturës ose trajtimit mizor, çnjerëzor apo poshtërues ose ndëshkimit (Neni 7);
- Për të mos u mbajtur në skllavëri ose shfrytëzim (Neni 8);
- Për të mos u burgosur si pasojë e mospërbushjes së një detyrimi kontraktual (Neni 11);
- Për të mos iu nënshtruar masave penale prapavepruese (Neni 15);
- Për njohjen si njeri përpara ligjit (Neni 16);
- Për lirinë e mendimit, ndërgjegjes dhe fesë (Neni 18).

Burimi: Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (hyri në fuqi në vitin 1976).

Në rastin e të drejtave që mund të frenohen ose kufizohen në shkallë ndërkombëtare, Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, për shembull, lejon kufizime ndaj të drejtës për gjykim publik, për respektimin e jetës private, lirisë së besimit, lirisë së shprehjes dhe të grumbullimit në shoqata "në përputhje me ligjin" (shih Tabelën nr. 5, "Cilësia e ligjit në praktikë"), si dhe kur është "e nevojshme në një shoqëri demokratike" për interesat e sigurisë kombëtare.<sup>12</sup> Po ashtu, në qoftë se shërbimet e kanë kompetencën ligjore për të ndërhyrë tek prona dhe komunikimet, qytetarët duhet



#### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

të kenë të disponueshme një procedurë ligjore për të bërë ankesa në qoftë se ndodh ndonjë shkelje. Kjo është njëra mënyrë me anë të së cilës shtetet që janë nënshkruese të ECHR mund ta përmbushin detyrimin e tyre për të ofruar një zgjidhje të efektshme në lidhje me shkeljet e diskutueshme të të drejtave të njeriut në bazë të Nenit 13 të asaj Konvente (shih gjithashtu Kapitullin 21).

Duke pranuar domosdoshmërinë që ligji si pikënisje t'i kufizojë të drejtat politike dhe të drejtat e njeriut, dallohen dy ndërlkime. Së pari, shërbimet e fshehta të informacionit duhet të krijohen me ligj dhe, së dyti, kompetencat e veçanta që ushtrojnë shërbimet e fshehta të informacionit duhet të bazohen në ligj.

### **Agjencitë e sigurisë duhet të krijohen me ligj**

Tani shumë shtete e kanë ndërmarrë hapin e kodifikimit me ligj të statuteve të forcave të tyre të sigurisë. Disa shembuj të kohëve të fundit përfshijnë legjislacionin e Bosnjë-Hercegovinës, Sllovenisë, Lituaniës, Estonisë dhe Afrikës së Jugut.<sup>13</sup> Sidoqoftë, ka dallime të konsiderueshme. Nuk është për t'u çuditur që shqetësimi në lidhje me agjencitë që veprojnë në fushën e brendshme shkakton frikën e shpërdorimit ose skandalit edhe në demokraci të kahershme. Në shtetet në tranzicion, shpeshherë agjencia e sigurisë së brendshme është njollosur me një të kaluar shtypëse.

Kështu, shumë shtete tani i kanë ligjësuar këto agjenci, kryesisht gjatë dy dhjetëvjeçarëve të fundit. Ka më pak arsye për ta vënë agjencinë e spiunazhit të vetë një vendi në baza ligjore – Mbretëria e Bashkuar u tregua e pazakontë për realizimin e kësaj në rastin e Shërbimit të Fshehtë të Informacionit (MI6) që e vuri në Aktin për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 1994.<sup>14</sup> Përsëri, vetëm disa shtete kanë nxjerrë ligje për shërbimin e fshehtë në ushtri <sup>15</sup> apo për bashkërendimin e shërbimeve të fshehta.<sup>16</sup>

#### **Tabela nr. 4:**

#### **Domosdoshmëria e nxjerrjes së ligjeve për shërbimet e fshehta të informacionit për shkak të ECHR (Mbretëria e Bashkuar)**

Në çështjen e "Harman dhe Hewitt kundrejt Mbretërisë së Bashkuar"<sup>17</sup> që filloi në bazë të ECHR, mungesa e një baze të veçantë ligjore përse i përket Shërbimit të Sigurisë të Mbretërisë së Bashkuar (MI5) u konsiderua fatale në lidhje me pretendimin se veprimet e tij ishin "në përputhje me ligjin" për qëllimin e ankesave për survejim dhe mbajtje të dosjes në kundërshtim me Nenin 8 të Konventës për të drejtën e jetës private. Një kartë administrative – Direktiva Maxwell-Fyfe e vitit 1952 – ishte një mandat i pamjaftueshëm për survejimin dhe mbajtjen e dosjeve meqenëse ajo nuk kishte forcën e ligjit dhe përmbajtja e saj nuk ishte ligjrisht detyruese apo e zbatueshme. Përveç kësaj, ajo ishte shkruar me një gjuhë që nuk arriti të tregojë "me shkallën e kërkuar të sigurisë, objektivin dhe mënyrën e ushtrimit të gjykimit nga ana e autoriteteve në kryerjen e veprimtarive të fshehta të survejimit".<sup>18</sup> Si pasojë e vendimit të marrë në këtë rast, Mbretëria e Bashkuar miratoi një kartë statuteve për MI5 (Akti për Shërbimin e Sigurisë 1989) dhe, më pas, ndërmori gjithashtu një hap të ngjashëm për Shërbimin e Fshehtë të Informacionit dhe GCHQ (shih Aktin për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 1994).

## **Kompetenca të veçanta që ushtrojnë agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit duhet të jenë të bazuara në ligj**

Ligjishmëria kërkon që forcat e sigurisë duhet të veprojnë vetëm brenda kompetencave të tyre në bazë të ligjit vendas. Për pasojë, vetëm veprimi i ligjshëm mund të justifikohet si ndërhyrje në të drejtat e njeriut në bazë të Konventës Evropiane. Për shembull, kur u konstatua se Shërbimi i Fshehtë kombëtar grek i Informacionit kishte kryer survejime të Dëshmitarëve të Jehovahit jashtë mandatit të tij, u tha se kishte shkelur Nenin 8, që garanton respektimin e jetës private të njeriut.<sup>19</sup>

Sidoqoftë, shteti ligjor kërkon gjithsesi më shumë se një veshje të thjeshtë me legjitimitet. Përveç kësaj, Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut përmend edhe "Cilësinë e Ligjit" në praktikë (shih Tabelën nr. 5); kjo kërkon që regjimi ligjor të jetë i qartë, i parashikueshëm dhe i kuptueshëm. Për shembull, kur një Dekret Mbretëror i Hollandës përcaktoi funksionet e shërbimit të fshehtë të informacionit në ushtri por nuk përfshiu ndonjë referencë për kompetencat e tij të survejimit të personave të tjerë, ai u konsiderua jo i plotë.<sup>20</sup> Gjithashtu, në çështjen "Rotaru kundrejt Rumanisë",<sup>21</sup> Gjykata e Strasburgut u shpreh se ligji për dosjet e shërbimit të sigurisë nuk ishte aq i qartë sa duhej për sa i përket arsyeve dhe procedurave, meqenëse nuk përcaktonte procedura në lidhje me afatin e dosjeve dhe përdorimet në të cilat ato mund të viheshin apo nuk krijonte ndonjë mekanizëm për monitorimin e tyre.

"Cilësia e ligjit" në praktikë e ECHR ngarkon me përgjegjësi të veçantë legjislativin. Një përgjigje e mundshme është të vihen në ligj thënie të përgjithshme se kompetencat e agjencive mund të përdoren vetëm kur është "e nevojshme", se duhet të parapëlqehen gjithmonë zgjidhjet e tjera më pak kufizuese të të drejtave të njeriut dhe se duhet të zbatohet parimi i proporcionalitetit.<sup>22</sup> Ndoshta e preferueshme është zgjidhja tjetër, e ndjekur me legjislativonin e ri nga Holanda, e parashtimit të dispozitave të hollësishme që drejtojnë çdo teknikë hetimore që ajo agjenci mund të përdorë (shih Kapitullin Gjashtë).<sup>23</sup>

### **Tabela nr. 5:**

#### **Cilësia e ligjit në praktikë**

Në Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut thuhet se në një shoqëri demokratike e drejta e jetës private (Neni 8), liria e mendimit, ndërgjegjes dhe besimit (Neni 9), si dhe liria e shprehjes (Neni 10) dhe liria për t'u mbledhur dhe organizuar në shoqata (Neni 11) mund të kufizohet, ndër të tjera, për interesa të sigurisë kombëtare dhe të rendit publik. Sidoqoftë, Konventa gjithashtu parashikon se këto kufizime duhet të bëhen "në përputhje me ligjin". Në një çështje ligjore të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut thuhet, ndër të tjera, se shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit mund t'i ushtrojnë kompetencat e tyre të veçanta vetëm në qoftë se ato rregullohen me ligj. Në këtë aspekt, në bazë të Gjykatës Evropiane:

- Ligji përfshin rregullat e zakonshme ligjore, si dhe statutet dhe nënaktet ligjore. Në këtë rast, Gjykata u shpreh se që një normë të cilësohet si "ligj" ajo duhet të kuptohet dhe të formulohet qartë me saktësinë e mjaftueshme për të bërë të mundur që qytetari të rregullojë sjelljen e tij ("Sunday Times" kundrejt Mbretërisë

së Bashkuar”, 26 prill 1979, 2 EHRR 245, paragrafi 47);

- Një ligj që “lejon ushtrimin e gjykimit të pakufizuar në raste të veçanta nuk ka karakteristikat thelbësore të parashikueshmërisë dhe, kështu, nuk është një ligj për qëllimet aktuale. Qëllimi i gjykimit duhet të tregohet me siguri të arsyeshme.” (“Silver and Others’ kundrejt Mbretërisë së Bashkuar”, 25 mars 1983, 5 EHRR 347, paragrafi 85);
- Duhet të përcaktohen kontrollet dhe garancitë e tjera për të parandaluar keqpërdorimin e kompetencave nga ana e shërbimeve të fshehta të informacionit në qoftë se mendohet të ketë një uniformitet me të drejtat themelore të njeriut. Duhet të ekzistojnë masat mbrojtëse kundër shpërdorimit të gjykimit, të përcaktuara me ligj (“Silver and Others’ kundrejt Mbretërisë së Bashkuar”, paragrafët 88-89);
- Për aq kohë sa këto masa mbrojtëse nuk janë të shkruara në vetë ligjin, ligji duhet të paktën të përcaktojë kushtet dhe procedurat për ndërhyrje (“Klass kundrejt Republikës Federale të Gjermanisë”, nr. 5029/71, Relacion i 9 marsit 1977, paragrafi 63. “Kruslin kundrejt Francës”, 24 prill 1990, A/176-A, paragrafi 35, “Huvig kundrejt Francës”, 24 prill 1990, A/176-B, paragrafi 34).

*Burimi:* adresa në internet e Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut <http://www.echr.coe.int/> Ian Kamerun, Siguria Kombëtare dhe Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, 2000, “Kluwer Law International”.

## Kapitulli 3

# Në kërkim të standarteve ligjore dhe praktikës më të mirë për mbikëqyrjen: objektivat, fusha e zbatimit dhe metodologjia

Për të ndihmuar procesin e qartësimit të natyrës së mbikëqyrjes dhe për të përhapur praktikën e mirë, Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF), Qendra për të Drejtat e Njeriut e Universitetit të Durhamit (Mbretëria e Bashkuar) dhe Komisioni për Mbikëqyrjen e Shërbimit të Fshehtë në Parlamentin e Norvegjisë vendosën që të bashkonin forcat për të hartuar standartet ligjore për kontrollueshmërinë demokratike të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit dhe për të grumbulluar praktikat dhe procedurat më të mira ligjore për mbikëqyrjen. Botimi propozon standarte ligjore në bazë të analizës së kuadrit ligjor të mbikëqyrjes në demokracitë liberale të Amerikave, Evropës, Afrikës dhe Azisë. Qëllimi është që të mblidhen praktikat dhe procedurat më të mira nga legjislativi për mbikëqyrjen e shërbimeve të fshehta të shteteve të ndryshme demokratike dhe të ofrohet një mjet i dobishëm reference për parlamentarët dhe stafin e tyre, për zyrtarët (qeveritarët) e institucioneve të tjera për mbikëqyrjen, për vetë shërbimet e fshehta të informacionit, si dhe për shoqërinë civile (mediat, institutet kërkimore etj). Aty pasqyrohen aspektet kryesore të mbikëqyrjes demokratike të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit, përfshirë ekzekutivin, legjislativin, gjyqësorin, si dhe organizatat e pavarura të mbikëqyrjes si avokatët e popullit apo inspektorët e përgjithshëm.

### Mirëqeverisja

Standartet dhe praktika më e mirë ligjore u përzgjedhën në bazë të asaj nëse ato përbëjnë ose nxisin mirëqeverisjen e fushës së sigurisë. Duke qenë një aspekt i rëndësishëm i mbikëqyrjes demokratike në fushën e sigurisë, mirëqeverisja është me rëndësi thelbësore për çdo qeveri efektive. Siç shprehet Banka Botërore,

Mirëqeverisja karakterizohet nga hartimi i politikave në mënyrë të parashikueshme, të hapur dhe progresiste, një burokraci e brumosur me një kulturë profesionale që vepron në drejtim të së mirës publike, të sundimit të ligjit, të proceseve transparente dhe të një shoqërie civile të shëndetshme që merr pjesë në çështjet publike.<sup>24</sup>

Parimet e mëposhtme janë në qendër të mirëqeverisjes:

- Paanshmëria;
- Pjesëmarrja;

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

- Pluralizmi;
- Partneriteti;
- Ndihma;
- Transparenca;
- Kontrollueshmëria;
- Shteti ligjor;
- Të drejtat e njeriut;
- Efektshmëria;
- Efikasiteti;
- Pergjigjshmëria;
- Qëndrueshmëria;<sup>25</sup>

Ndërsa mirëqeverisja pasqyron rregullat, institucionet dhe praktikat për një qeveri efektive dhe demokratike, përfshirë respektimin e të drejtave të njeriut, qeverisja e keqe karakterizohet nga “politikëbërja arbitrare, burokraci të pakontrollueshme, sisteme ligjore të pazbatuara ose të padrejta, shpërdorimi i pushtetit ekzekutiv, një shoqëri civile e paangazhuar në jetën publike dhe korrupsioni i përhapur”.<sup>26</sup> Respektimi nga ana e qeverisë i parimeve të mirëqeverisjes është me rëndësi të madhe për të përcaktuar kufijtë e pranueshëm politikë dhe ligjorë të funksionimit të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit.

### **Fusha e zbatimit**

Fusha e zbatimit, sidoqoftë, është e kufizuar në dy drejtime. Së pari, standartet ligjore të propozuara merren vetëm me shërbimet e fshehta të informacionit, jo me forcat e rendit. Së dyti, meqenëse çështjet më të hollësishme rregullohen normalisht me urdhëresa dhe vendime të ekzekutivit, trajtohen vetëm çështjet më të përgjithshme të mbikëqyrjes demokratike.

Grumbullimi dhe vlerësimi i standarteve ligjore për mbikëqyrjen, që mund të jenë të dobishme kur mbikëqyrësit zbatojnë ligje të reja për mbikëqyrjen ose i ndryshojnë ato ekzistueset, nuk është zgjidhja për të gjitha problemet e mbikëqyrjes. Arsyeja kryesore është se deri këtu mund të shkojnë ligjet. Kultura politike dhe administrative, mediat dhe opinioni publik janë përfundimisht masat më të mira mbrojtëse të vlerave demokratike. Historia moderne është çoroditur nga shtete që i kanë shpërfillur të drejtat e njeriut ndërsa, nga ana tjetër, janë angazhuar apo kanë pranuar dokumente kushtetuese dhe traktate që tingëllojnë pompoze. Megjithatë, kuadri ligjor mund të kontribuojë për t'i forcuar këto vlera dhe për t'u dhënë atyre një status simbolik që do t'i inkurajojnë aktorët e fuqishëm që t'i respektojnë. Kjo vlen sidomos kur krijohen institucionet e reja – kuadri ligjor mund të jetë një mjet për bazamentin e një rendi të ri demokratik dhe për të konkretizuar reformat.

Kërkimi për parimet universale mund të duket se është i pafrytshëm përballë traditave të ndryshme politike dhe kulturore. Përveç dallimeve mes shteteve Perëndimore me demokraci të qëndrueshme dhe demokracive të reja, ka gjithashtu një shumëllojshmëri të gjerë të modeleve kushtetuese, kryesisht “qeveri presidenciale” si SHBA-ja, “qeveri gjysmë presidenciale” si Franca, ose qeveri parlamentare të stilit të Uestminsterit. Disa vende u japin kompetencat e rishqyrtimit kushtetues gjykatave të

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

tyre mbështetur në modelin e Gjykatës së Lartë të SHBA-së, në vende të tjera (nga të cilat Mbretëria e Bashkuar është model) gjykatat ia ato kalojnë Parlamentit. Edhe brenda të njëjtit lloj sistemi, mund të ekzistojnë shumëllojshmëri të gjera – modele krejt të ndryshme të mbikëqyrjes së shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit, si për shembull, në Mbretërinë e Bashkuar, Australi, Kanada dhe Zelandën e Re.<sup>27</sup>

Për këtë arsye, nuk jemi orvatur që të japim një skemë të thjeshtë apo një ligj model që mund të përfshihet në legjislacionin e brendshëm, pavarësisht nga dallimet kushtetuese. Përkundrazi, metoda jonë është që të përcaktojmë çështje të përbashkëta që linden pavarësisht nga këto dallime dhe pastaj të sugjerojmë mënyra në të cilat këto mund të kapërcehen, si duke propozuar standartet minimale demokratike, ashtu edhe duke dhënë shembuj të praktikës së mirë ligjore në një shumëllojshmëri vendesh të ndryshme. Duke grumbulluar dhe duke diskutuar për praktikën e mirë ligjore të mbikëqyrjes së shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit në demokraci, standartet e propozuara ligjore synojnë t'u japin ligjvënësve, zyrtarëve qeveritarë dhe përfaqësuesve të shoqërisë civile, si në demokracitë e qëndrueshme ashtu edhe në demokracitë e reja, udhëzues dhe zgjidhje të tjera në lidhje me legjislacionin. Standartet e propozuara ligjore nuk duhet të interpretohen si një paketë rigorozë për mbikëqyrjen demokratike. Në të vërtetë, ato përfaqësojnë një grup parimesh në bazë të të cilave mund të krijohen rregulla të caktuara kombëtare. Nuk mund të ekzistojë dhe nuk do të ekzistojë një "rregull i artë" ose një ligj për mbikëqyrjen demokratike.

## **Metodologjia**

Standartet dhe praktika më e mirë ligjore duhet të krijohen në katër nivele të mbikëqyrjes së shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit. Secili prej tyre mund të konsiderohet si një shtresë e mbikëqyrjes demokratike që përfshihet në shtresën tjetër:

- Kontrolli i brendshëm në nivelin e agjencisë
- Kontrolli nga ana e ekzekutivit
- Mbikëqyrja parlamentare
- Mbikëqyrja nga ana e organeve të pavarura të mbikëqyrjes

Së pari, mbikëqyrja ushtrohet në nivelin e vetë agjencisë. Kontrolli në këtë nivel përfshin çështje të tilla si zbatimimi i duhur i ligjeve dhe i politikave qeveritare, mandati dhe funksionimi i kreut të agjencisë, administrimi si duhet i informacioneve dhe dosjeve, përdorimi i kompetencave të veçanta sipas ligjit dhe drejtimi i brendshëm i agjencisë. Procedurat e kontrollit të brendshëm të këtij lloji në nivelin e vetë agjencisë janë bazë thelbësore e mbikëqyrjes demokratike nga jashtë nga ana e ekzekutivit, parlamentit dhe organeve të pavarura. Këto mekanizma të kontrollit të brendshëm garantojnë se politikën dhe ligjet e qeverisë zbatohen në mënyrë të efektshme, profesionale dhe ligjore.

Shtresa e dytë lidhet me kontrollin nga ana e ekzekutivit që përqendrohet në përcaktimin e detyrave dhe përparësive të shërbimeve, përfshirë këtu edhe njohuritë

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

e qeveritarëve dhe kontrollin mbi shërbimet, kontrollin mbi operacionet e fshehta, kontrollin mbi bashkëpunimin ndërkombëtar dhe masat mbrojtëse kundër shpërdorimit nga ana e ministrave. Shtresa e tretë ka të bëjë me mbikëqyrjen parlamentare, që luan një rol të rëndësishëm në sistemin e kontroleve dhe balancimeve, duke mbikëqyrur politikën e përgjithshme, financat dhe ligjshmërinë e shërbimeve. Në shumicën e vendeve, efektiviteti i shërbimeve bazohet tek ligjet e nxjerra nga parlamentet. Roli i organeve të pavarura të mbikëqyrjes, shtresa e katërt e mbikëqyrjes demokratike, lidhet me një kontroll të pavarur nga pikëpamja e qytetarit (psh avokati i popullit ose komisioneri parlamentar), nga pikëpamja e zbatimit të menjëhershëm të politikës qeveritare (për shembull, Inspektori i Përgjithshëm) dhe nga pikëpamja se bëhet fjalë për paratë e taksapaguesve (nga zyrat e pavarura të kontrollit).

Në këtë trajtim të shtresëzuar të mbikëqyrjes demokratike nuk janë përfshirë dukshëm dy aktorë të rëndësishëm. Gjyqësori (përfshirë gjykatat ndërkombëtare) është lënë jashtë ndërsa efektiviteti i tij diskutohet në vende të ndryshme brenda katër shtresave, për shembull, përsa i përket përdorimit të kompetencave të veçanta ose trajtimit të ankesave. Po ashtu, shoqëria civile është lënë jashtë meqenëse ky botim përqendrohet kryesisht tek roli i institucioneve shtetërore (të pavarura). Megjithatë, qëndrimi i qytetarit diskutohet në pika të ndryshme të këtij dokumenti, për shembull, kur vjen puna tek administrimi i dosjeve dhe i informacioneve dhe tek roli i parlamentit si përfaqësues i qytetarëve, si dhe tek ekzistenca e procedurave për administrimin e ankesave.

Shembujt e standarteve dhe praktikës ligjore mbështeten në kërkimet e gjera krahasuese në shoqëritë demokratike. Ilustrimi i vendeve të analizuara përfshin, ndër të tjera, Argjentinën, Australinë, Belgjikën, Bosnjë-Hercegovinën, Kanadanë, Estoninë, Gjermaninë, Hungarinë, Luksemburgun, Hollandën, Norvegjinë, Poloninë, Afrikën e Jugut, Turqinë, Mbretërinë e Bashkuar dhe SHBA-në. Shtetet e përzgjedhura janë të gjitha demokraci, legjislativët e të cilave kanë miratuar ligje për mbikëqyrjen e shërbimeve të fshehta të informacionit; ato janë shembuj si të sistemit politik parlamentar ashtu edhe të sistemit politik presidencial; dhe përfshijnë demokracitë e qëndrueshme dhe të reja, si dhe një shumëllojshmëri kulturash politike.

## Shënimet në fund të faqes Pjesa I – Hyrje

1. OECD, Komisioni për Asistencë për Zhvillimin, "Raporti për bashkëpunimin për zhvillimin 2000", f. 8. Raporti gjendet në adresën: <<http://www.oecd.org/home/>>.
2. UNDP, "Raporti për zhvillimin 2002", "Thellimi i demokracisë në një botë të copëzuar", f. 87. Raporti gjendet në format elektronik në adresën: <<http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en>>.
3. OSCE, "Kodi i Etikës për aspektet politiko-ushtarake të sigurisë", 1994, paragrafët 20-21.
4. Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës, Rekomandimi 1402. Gjendet në format elektronik në adresën: <<http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta99/EREC1402.htm>>.
5. Born, H., Fluri, Ph., Johnsson, A. (eds.), "Mbikëqyrja parlamentare në fushën e sigurisë; parimet, mekanizmat dhe praktikat", (Gjenevë: IPU/DCAF, 2003), f. 64-69.
6. Shih gjithashtu Hänggi, H., "Të kuptuarit e qeverisjes në fushën e sigurisë", tek: Hänggi, H., Winkler, T. (eds.), "Sfidat e qeverisjes në fushën e sigurisë". (Berlin/Brunswick, NJ: LIT Publishers, 2003).
7. Leigh, I., "Vëzhgimi më nga afër i spiunëve: tre dhjetëvjeçarë përvojë", tek: Born, H., Johnson, L., Leigh, I., "Kush i vëzhgon spiunët? Krijimi i kontrollueshmërisë së shërbimit të fshehtë të informacionit (Dulles, V.A.: Potomac Books, INC., 2005).
8. Mbështetur tek Born, H. et al., "Mbikëqyrja parlamentare", f. 21.
9. Asambleja Parlamentare e Këshillit të Evropës, Rekomandimi 1402, pnt. 2.
10. *Po aty*, pnt. 5.
11. Shih gjithashtu Parimet e Sirakuzës për dispozitat e kufizimit dhe cënimit në Konventën Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (Dokumente të Kombeve të Bashkuara, E/CN.4/1985/Shtojcë 4), gjendet në format elektronik në adresën: <<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/siracusaprinciples.html>>; Lillich, R. B., "Standartet minimale të Parisit për normat e të drejtave të njeriut në një gjendje të emergjencës", "American Journal of International Law", vol. 79 (1985), f. 1072-1081.
12. Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Nenet 6, 8, 9, 10 dhe 11.
13. Sllovenia: Ligji për Mbrojtjen, 28 dhjetor 1994, Nenet 33-36; Bazat e sigurisë kombëtare të Lituaniës, 1996; Estonia: Akti për autoritetet e sigurisë kaloi më 20 dhjetor 2000; RSA: Akti për shërbimet e fshehta të informacionit, 1994.
14. I njëjti akt mbulon gjithashtu agjencinë e shërbimeve të fshehta të informacionit për sinjalet, GCHQ.
15. Shih, për shembull, Hollandë, Akti për Shërbimin e Sigurisë dhe Shërbimin e Fshehtë të Informacionit 2002, Neni 7.
16. Neni 5 i të njëjtit Akt të Hollandës; Akti për Shërbimin e Fshehtë Kombëtar Strategjik të Informacionit, 1994, i Republikës së Afrikës së Jugut.
17. "Harman dhe Hewitt kundrejt Mbretërisë së Bashkuar" (1992) 14 E.H.R.R. 657.
18. *Po aty*, paragrafi 40.
19. "Tsavachadis kundrejt Greqisë", Kërkesa nr. 28802/95, (1999) 27 E.H.R.R. CD 27.
20. "V dhe të tjerë kundrejt Hollandës", raporti i Komisionit i datës 3 dhjetor 1991; dhe shih gjithashtu në zbatimin në praktikë të testit të "autorizuar me ligj" për forma të ndryshme survejimi: "Malone kundrejt Mbretërisë së Bashkuar" (1984) 7 E.H.R.R. 14; "Khan kundrejt Mbretërisë së Bashkuar", 12 maj 2000, Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (2000) 8 BHRC 310; "P G. dhe J.H. kundrejt Mbretërisë së Bashkuar", Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut, 25 shtator 2001, Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut: Pjesa e Tretë.
21. Nr. 28341/95, 4 maj 2000. Shih gjithashtu "Leander kundrejt Suedisë" (1987) 9 E.H.R.R. 433, ku thuhet se me qëllim që të jetë "në përputhje me ligjin" ndërhyrja në jetën private duhet të jetë e parashikueshme dhe e autorizuar në terma të kuptueshme nga individi. Në



- 
- kuadrin e verifikimit të sigurisë kjo nuk kërkonte që kërkuesi të ishte në gjendje ta parashikonte krejtësisht procesin (ose do të ishte e lehtë të zihet në kurth), por përkundrazi që ligji autorizues të jetë mjaft i qartë që të japë një udhëzim të përgjithshëm të praktikës, që ashtu ishte.
22. Ky është qëndrimi që është mbajtur në Estoni (Akti për Autoritetet e Sigurisë, paragrafi 3).
  23. Akti për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit 2002, Nenet 17-34.
  24. Banka Botërore, "Qeverisja: përvoja e Bankës Botërore", përmendur tek Born, H. et al, "Mbikëqyrja parlamentare", f. 23.
  25. Duhet të përmendet veçanërisht Magdy Martinez Soliman, Drejtuese e praktikës demokratike të qeverisjes, Zyra e PNUD-it për Politikën e Zhvillimit, për analizat e saj të vlefshme në lidhje me parimet e mirëqeverisjes. Për qëllimin e këtij botimi, referojuni Fjalorit që përmban një përzgjedhje të koncepteve më të rëndësishme të kontrollueshmërisë së shërbimit të fshehtë të informacionit. Në lidhje me koncepte të tjera, referojuni, për shembull, fjalorit të PNUD-it, që gjendet në format elektronik në adresën: <<http://www.undp.org/bdp/pm/chapters/glossary.pdf>>
  26. *Po aty*.
  27. Lustgarten, L, Leigh, I, "Brenda nga i ftohti: siguria kombëtare dhe demokracia parlamentare" (Oksford: Oxford University Press, 1994), Kapitujt 15 dhe 16, që ofrojnë një trajtim më të plotë të çështjes së kontrollueshmërisë.

**Pjesa II**

# **Agjencia**



## Kapitulli 4

# Përcaktimi i mandatit

Një aspekt kyç i kontrollueshmërisë së agjencive të fshehta të sigurisë dhe informacionit është se roli dhe fusha e tyre e veprimit duhet të përcaktohen qartë. Kjo duhet bërë me ligj – duke theksuar se përgjegjësinë për të përshkruar detyrat e agjencive të fshehta të sigurisë ose informacionit e ka Parlamenti dhe se ky rol nuk duhet të ndryshohet pa iu referuar legjislatorëve. Në shtetet në tranzicion, në mënyrë të veçantë, kjo mund të kontribuojë për të siguruar mbrojtjen e agjencive që të mos keqpërdoren nga ana e qeverisë. Baza ligjore është gjithashtu e nevojshme për shkak të kompetencave të veçanta që u ngarkohen shpeshherë këtyre agjencive.

Është gjithashtu e rëndësishme që agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit të dallohen nga institucionet e tjera, siç janë organet e rendit publik, dhe për këtë mund të ndihmojë mandati legjislativ. Por mosbërja e këtyre dallimeve të qarta do të bëjë që të ketë caqe të paqarta për kontrollueshmërinë dhe do të çojë në rrezikun që kompetencat e veçanta që kanë agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit të përdoren në situata të zakonshme kur nuk ka ndonjë rrezik të spikatur për shtetin.

Ka dallime të vështira që duhet të bëhen këtu mes rreziqeve ndaj sigurisë kombëtare dhe veprimit kriminal.<sup>1</sup> Terrorizmi dhe spiunazhi janë çështje kriminale që minojnë drejtëpërsëdrejti ose madje kundërshtojnë proceset demokratike, si dhe rrezikojnë integritetin e shtetit dhe të institucioneve të tij kryesore. Por krimi i organizuar është i ndryshëm. Këshilli i Evropës ka miratuar përkufizimin e mëposhtëm:

Krimi i organizuar nënkupton: veprimtaritë e kundraligjshme që kryhen nga grupe të ngritura me një strukturë prej tre ose më shumë persona, që ekzistojnë për një periudhë të zgjatur kohore dhe që kanë qëllim të kryejnë krime të rënda nëpërmjet veprimit të bashkërenduar, duke përdorur frikësimin, dhunën, korrupsionin ose mjete të tjera me qëllim që të kenë, drejtëpërsëdrejti ose tërthorazi, një përfitim financiar ose përfitim tjetër material.<sup>2</sup>

Për shumë shtete krimi i organizuar, si dhe trafikimi i lëndëve narkotike dhe i njerëzve, janë të këqija të mëdha shoqërore dhe ekonomike, megjithatë ato nuk rrezikojnë stabilitetin apo mbijetesën e aparatit të qeverisë. Në disa shtete, veçanërisht në disa demokraci në tranzicion, këto çështje mund të bëhen një rrezik i këtij niveli dhe, prandaj, në mënyrë të justifikuar mund të llogariten si rreziqe për "sigurinë kombëtare".<sup>3</sup> Në shumicën e rasteve, krimi i organizuar karakterizohet nga një shkallë, kohëzgjatje dhe një infrastrukturë e fshehtë që e dallon atë nga veprimtaria "e zakonshme" kriminale, por nuk e ngre në nivelin që të justifikojë përdorimin e agjencive të fshehta të sigurisë dhe informacionit për ta hetuar ose për t'ja kundërvënë. Herë pas here mund të ketë lidhje të provueshme mes krimit të organizuar dhe terrorizmit, por kjo nuk mund të pranohet në çdo rast. Si pasojë, në disa vende, ndërsa agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit nuk janë

**Tabela nr. 6:**

**Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut dhe “siguria kombëtare”**

Mbështetur në veprimet me fuqi ligjore të Gjykatës, veprimtaritë e mëposhtme – ndër të tjera – mund të konsiderohen rreziqe për sigurinë kombëtare:

- spiunazhi (për shembull, “Klass kundrejt Republikës Federale të Gjermanisë”, gjykim i 6 shtatorit 1978, paragrafi 48);
- terrorizmi (po aty);
- nxitja/miratimi i terrorizmit (gjykimi i Zana i 19 dhjetorit 1997, paragrafet 48-50);
- rrëzimi i demokracisë parlamentare (gjykimi i Leander i 26 marsit 1987, paragrafi 59);
- organizatat separatiste ekstremiste që rrezikojnë unitetin ose sigurinë e shtetit me anë të mjeteve të dhunshme ose jodemokratike (gjykimi në rastin e Partisë së Bashkuar Komuniste të Turqisë dhe të të tjerëve i 30 janarit 1998, paragrafet 39-41);
- nxitja e pakënaqësisë së personelit ushtarak (Kërkesa nr. 7050/75 “Arrowsmith kundrejt Mbretërisë së Bashkuar” – Raport i Komisionit Evropian për të Drejtat e Njeriut, miratuar më 12 tetor 1978).

*Burimi:* veprime me fuqi ligjore të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut.

agjencitë kryesore përgjegjëse për të hetuar krimin e organizuar, megjithatë atyre u jepen kompetenca për të ndihmuar agjencitë e rendit publik.<sup>4</sup>

Në çdo rast, është qartë se është më mirë që aspektet e ndryshme të sigurisë kombëtare të specifikohen me anë të ligjeve të hollësishme se sa të lihet i hapur mandati i agjencive të fshehta të sigurisë dhe informacionit nëpërmjet përdorimit të frazave të tilla si “mbrojtja e sigurisë së shtetit”. Rëndësia e dhënies së një përmbajtjeje specifike konceptit të sigurisë kombëtare ilustrohet nga dy shembuj – njëri nga vendimet me fuqi ligjore të një arbitri të respektuar ndërkombëtar (Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut, shih Tabelën nr. 6) dhe tjetri nga legjislati i miratuar kohët e fundit në Bosnjë-Hercegovinë (shih Tabelën nr. 7).

Përveç kësaj, është e dobishme që të shihet raporti i ekspertëve të Këshillit të Evropës, që thotë se “çështje të tjera që mund të konsiderohen rreziqe për sigurinë kombëtare janë (a) rreziqet e jashtme për mirëqenien ekonomike të shtetit, (b) pastrimi i parave në një shkallë që ka gjasa të minojë sistemin bankar dhe monetar, (c) ndërhyrja në të dhënat elektronike që lidhen me mbrojtjen, punët e jashtme ose çështje të tjera që prekin interesat jetike të shtetit, dhe (d) krimi i organizuar në një shkallë që mund të cënojë sigurinë ose mirëqenien e publikut ose të një pjese të madhe të tij.”<sup>5</sup>

Shembulli i ligjit të Bosnjë-Hercegovinës nxjerr në pah vlerat që ka ekzistenca e përkufizimit të kodifikuar ligjor të “sigurisë kombëtare”. Së pari, ai bën të mundur që parlamentarët të angazhohen drejtëpërsëdrejti në procesin e diskutimit për interesat e sigurisë kombëtare. Shpeshherë këto debate të përgjithshme janë shumë informative dhe kontribuojnë në cilësinë e ligjit. Së dyti, përkufizimi i shton ligjshmërinë praktikave të shërbimit të fshehtë të informacionit që ndërmerren në ndjekje të

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

interesave të sigurisë kombëtare të trajtuara ligjërisht. Ekzistenca e një ligji që përcakton qartë aspektet e sigurisë kombëtare kontribuon kështu për ta mbrojtur një vend kundër politizimit dhe shpërdorimeve të plota të shërbimeve të tij të fshehta të informacionit.

Një aspekt i dytë i rëndësishëm që lidhet me mandatin e agjencive trajton kompetencat e tyre territoriale dhe nivelin e ndryshëm të angazhimit. Kështu, është e mundur që të bëhet dallimi mes katër faktorëve të dallueshëm qartë: shërbimi i brendshëm (vendas), shërbimi i jashtëm (me jashtë), mandatet e kufizuara për grumbullimin dhe analizën e informacioneve, si dhe mandatet që i lejojnë agjencitë të veprojnë për të luftuar rreziqet për sigurinë e brendshme apo të jashtme. Në lidhje me dy faktorët e parë, duket si praktikë e zakonshme që agjencive me mandat për jashtë t'u referohen si "shërbime të fshehta të informacionit" dhe agjencive me mandat për brenda si "shërbime të sigurisë". Si "shërbimet e fshehta të informacionit" ashtu edhe "shërbimet e sigurisë" mund ose të kenë një mandat më shumë pro-aktiv ose mund të jenë të kufizuara në mbledhjen dhe analizën e informacioneve. Duke i kombinuar këta faktorë, shtetet kanë zbatuar disa lloje të ndryshme organizimesh institucionale:

A. Një agjenci të vetme për sigurinë dhe shërbimin e fshehtë (të brendshëm dhe të jashtëm), psh. Bosnjë-Hercegovina, Holanda, Spanja dhe Turqia.

B. Agjenci të ndara për shërbimin e fshehtë të informacionit dhe shërbimin e sigurisë së brendshme dhe të jashtme, me kompetenca territoriale ose të ndara ose të mbishtresëzuara, psh. Mbretëria e Bashkuar, Polonia, Hungaria dhe Gjermania.

C. Një agjenci të sigurisë së brendshme, por asnjë agjenci të njohur ose aktuale të shërbimit të fshehtë me jashtë, psh. Kanadaja.

**Tabela nr. 7:**

**Përkufizimi legjislativ i sigurisë kombëtare (Bosnjë-Hercegovinë)**

Për qëllimin e këtij ligji, "rreziqet për sigurinë e Bosnjë-Hercegovinës" duhet të kuptohen si rreziqe për sovranitetin, integritetin territorial, rendin kushtetues dhe stabilitetin themelor ekonomik të Bosnjë-Hercegovinës, si dhe rreziqe për sigurinë globale, që janë të dëmshme për Bosnjë-Hercegovinën, ndër të cilat:

1. terrorizmi, përfshirë terrorizmin ndërkombëtar;
2. spiunazhi i drejtuar kundër Bosnjë-Hercegovinës apo i dëmshëm për sigurinë e Bosnjë-Hercegovinës;
3. sabotazhi i drejtuar kundër infrastrukturës jetike kombëtare të Bosnjë-Hercegovinës apo i drejtuar kundër Bosnjë-Hercegovinës;
4. krimi i organizuar i drejtuar kundër Bosnjë-Hercegovinës apo i dëmshëm për sigurinë e Bosnjë-Hercegovinës;
5. trafikimi i lëndëve narkotike, i armëve dhe i njerëzve i drejtuar kundër Bosnjë-Hercegovinës apo i dëmshëm për sigurinë e Bosnjë-Hercegovinës;
6. përhapja e kundraligjshme në botë e armëve të shkatërrimit në masë ose përbërësve të tyre, si dhe e materialeve dhe mjeteve që kërkohen për prodhimin e tyre;
7. trafikimi i kundraligjshëm i produkteve dhe teknologjive që kontrollohen në shkallë ndërkombëtare;
8. akte të ndëshkueshme në bazë të së drejtës ndërkombëtare humanitare; dhe akte të organizuara të dhunës ose frikësimit kundër grupeve etnike ose fetare brenda Bosnjë-Hercegovinës.

Burimi: Neni 5, Ligji për Agjencitë e  
Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit të Bosnjë-Hercegovinës 2004.

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

Në këtë aspekt, duhet përmendur edhe situata e veçantë e shërbimeve të fshehta të informacionit në shtete federale, si Shtetet e Bashkuara ose Gjermania. Për shkak të strukturës shtetërore federale, secili nga 16 shtetet gjermane (*Bundesländer*) ka shërbimin e vet të fshehtë të informacionit (*Landesamt für Verfassungsschutz*), shërbime këto që bashkëpunojnë me njëri-tjetrin dhe me shërbimin e fshehtë federal të informacionit (*Bundesamt für Verfassungsschutz*). Përgjithësisht, është e vërtetë se sa më shumë shërbime të fshehta të informacionit të jenë, aq më i madh do të jetë rreziku i copëzimit të mbikëqyrjes..

Atje ku një agjenci e fshehtë e informacionit ka kompetenca për të vepruar me jashtë, është e zakonshme që të ketë masa mbrojtëse përsa i përket qëndrimit të qytetarëve të shtetit të tyre (shih, për shembull, legjislacionin që rregullon Shërbimin e Fshtëtë Australian të Informacionit dhe Drejtorinë e Sinjaleve të Mbrojtjes).<sup>6</sup> Përdorimi dhe kontrolli i kompetencave të veçanta të agjencive të fshehta të informacionit meritojnë të diskutohen më vete (shih Kapitullin 6).

### **Ruajtja e neutralitetit politik**

Në shoqëritë e epokës pas-autoritare, ka shpeshherë kujtime të fuqishme të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit veshur me mandate të gjëra dhe kompetenca të plota, që përdoren për të mbrojtur regjimet diktatoriale nga rebelimet e njerëzve të tyre. Shërbimet përdoren nga këto regjime për të shtypur opozitën politike, për të parandaluar çdo lloj demonstrimi dhe për të eliminuar drejtuesit e sindikatave, mediat, partitë politike dhe organizatat e tjera të shoqërisë civile. Duke vepruar kështu, shërbimet ndërhyjnë thellë në jetën politike dhe të përditshme të qytetarëve. Pas kalimit në demokraci, udhëheqësit e rinj ishin të vendosur t'i kufizonin mandatin dhe kompetencat e shërbimit të fshehtë dhe të garantonin neutralitetin e tij politik. Një shembull të qartë të kësaj praktike e jep Ligji argjentinas i vitit 2001 për shërbimin e fshehtë kombëtar të informacionit. Ligji përfshin, ndër të tjera, masa mbrojtëse institucionale dhe ligjore për të parandaluar përdorimin e shërbimeve nga zyrtarët qeveritarë ndaj kundërshtarëve politikë (shih Tabelën nr. 8).

**Tabela nr. 8:**

**Masa mbrojtëse për të parandaluar përdorimin e agjencive të fshehta të informacionit nga ana e qeveritarëve ndaj kundërshtarëve të tyre politikë brenda vendit (Argjentinë)**

“Asnjë agjenci e shërbimit të fshehtë të informacionit:

1. Nuk duhet të kryejë veprimtari shtypëse, nuk duhet të ketë kompetenca represioni, nuk duhet të kryejë funksione policore apo hetime kriminale në qoftë se nuk kërkohet nga drejtësia, për shkak të ndonjë procedure gjyqësore, ose kur autorizohet nga ligji.
2. Nuk duhet të marrë informacione, nuk duhet të grumbullojë informacione apo nuk duhet të mbajë të dhëna për individë për shkak të racës, besimit, veprimeve vetjake dhe ideologjisë së tyre politike ose për shkak të anëtarësisë së tyre në organizata partiake, shoqërore, sindikale, të bashkësisë, të bashkuara, asistence, kulturore ose të punës apo për shkak të veprimtarive të ligjshme që kryhen brenda çdo fushe.
3. Nuk duhet të ushtrojë ndikim në situatën institucionale, politike, ushtarake, policore, shoqërore dhe ekonomike të vendit, politikat e tij të jashtme dhe ekzistencën e partive politike të krijuara në mënyrë të ligjshme apo nuk duhet të ndikojë opinionin publik, individët, mediat ose çfarëdolloj shoqatash”.

Burimi: Neni 4 i Ligjit për Shërbimin e Fshehtë të Informacionit nr. 25520 (Argjentinë).

### Praktika më e mirë

- ✓ Roli i agjencive të fshehta të sigurisë ose informacionit duhet të përcaktohet qartë dhe duhet të jetë i kufizuar për çështje që duhet të specifikohen me hollësi dhe të përfshijnë rreziqe serioze për sigurinë kombëtare dhe strukturën e shoqërisë civile;
- ✓ Konceptet e rreziqeve për sigurinë kombëtare dhe strukturën e shoqërisë civile duhet të specifikohen në mënyrë ligjore;
- ✓ Kompetenca territoriale e agjencive të fshehta të sigurisë ose informacionit duhet të përcaktohet qartë dhe çdo kompetencë për të vepruar jashtë territorit duhet të jetë e shoqëruar me masa mbrojtëse;
- ✓ Detyrat dhe kompetencat e agjencisë brenda mandatit të saj duhet të përcaktohen qartë në ligjet që nxjerr parlamenti;
- ✓ Është e rëndësishme, sidomos në shtetet pas-autoritare, që të ekzistojnë masa mbrojtëse ligjore dhe institucionale, që parandalojnë keqpërdorimin e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit ndaj kundërshtarëve politikë brenda vendit.



## Kapitulli 5

### Emërimi i drejtorit

Një aspekt kyç i legjislacionit që rregullon agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit është procesi i emërimit të drejtorit. Është e nevojshme që personi i emëruar të ketë cilësitë vetjake të drejtimit, integritetit dhe pavarësisë. Kjo patjetër do të jetë një detyrë e lartë zyrtare dhe është e rëndësishme që procesi i emërimit të përforcojë dhe të garantojë statusin e detyrës. Është e parapëlqyeshme që anëtarët e ekzekutivit (qoftë kreu i shtetit ose, në një sistem të përzier, kryeministri) të marrin nismën për t'i bërë këto emërimë, në bazë të këshillave.

Minimalisht, është e nevojshme që emërimi të jetë i hapur ndaj shqyrtimit të hollësishëm nga jashtë ekzekutivit. Sidoqoftë, traditat kushtetuese ndryshojnë në atë se si ndodh kjo në rastin e posteve të larta qeveritare. Në disa vende (për shembull, në Mbretërinë e Bashkuar) masat mbrojtëse kundër shpërdorimit mbështeten te konventat që, në qoftë se shkelen, do të çonin në kritika politike dhe çensurën e mundshme nga ana e zyrtarëve të pavarur. Në shtete të tjerë, konfirmimi formal i procedurës së këshillimit është i zakonshëm, që bën të mundur që legjislativi ose të vendosë veton ose të shprehë opinionin e vet për një emërim. Kjo mund të garantohet me një kërkesë kushtetuese ose që emërimet zyrtare të miratohen nga parlamenti ose, nga ana tjetër, që ato të mund të bllokohen me votë parlamentare (për shembull, miratimi i Kongresit për zyrtarët dhe gjykatësit federalë sipas Kushtetutës së Shteteve të Bashkuara). Vini re se një vendim parlamentar i mospranimi për një të emëruar të propozuar mund të mos ketë pasojat *de jure* të një votimi vetoje, por shpeshherë i ka pasojat *de facto*. Praktika të tjera të vlefshme mund të gjenden në Belgjikë, Australi dhe Hungari. Në Belgjikë, përpara marrjes së detyrës, drejtori i përgjithshëm është i detyruar të bëjë betimin përpara kryetarit të Komisionit të Përhershëm për Mbikëqyrjen e Shërbimeve të Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit.<sup>7</sup> Në Australi, në lidhje me emërimin e propozuar Kryeministri duhet të këshillohet me Udhëheqësin e Opozitës të Dhomës së Përfaqësuesve (shih Tabelën nr. 9). Kjo dispozitë synon që të arrihet një mbështetje të gjerë politike për emërimin e Drejtorit. Cilido qoftë procesi, këto procedura kanë të përbashkët se nismën e ka qeveria, meqenëse vetëm ajo mund ta propozojë emrin, por më pas Parlamenti ka një rol kontrollues. Roli kontrollues mund të parandalojë, në radhë të parë, propozimin e kandidatëve të papërshtatshëm dhe mund të çojë në diskutime nga ana e qeverisë dhe, në disa raste, në zhvillimin e bisedimeve me aktorë të tjerë politikë me qëllim që të shmanget polemika politike dhe të garantohet një qëndrim dypalësh.

**Tabela nr. 9:**

**Pjesëmarrja e Parlamentit në emërimin e Drejtorit (Australi)**

"(...) Përpara se Guvernatorit të Përgjithshëm [Kreut të Shtetit] t'i paraqitet rekomandimi për emërimin e një personi si Drejtor i Përgjithshëm, Kryeministri duhet të këshillohet me Udhëheqësin e Opozitës të Dhomës së Përfaqësuesve."

Burimi: Akti për Shërbimin e Fshehtë të Informacionit 2001 (Cth), Pjesa 3, Seksioni 17 (3).

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

Në lidhje me përfshirjen e ekzekutivit në emërimin e Drejtorit, me interes është ligji hungarez (shih Tabelën nr. 10) meqenëse ai përmend si Ministrin përkatës ashtu edhe Kryeministrin. Duke rritur numrin e ministrave të kabinetit të angazhuar në procesin e emërimit, modeli hungarez synon të krijojë një konsensus më të gjerë politik mes vendimmarrësve politikë.

**Tabela nr. 10:**

**Përfshirja e ekzekutivit në emërimin e Drejtorit (Hungari)**

Pjesa 11, 2

Me kompetencën e tij të drejtimit, Ministri (...)

j) duhet t'i paraqesë propozime Kryeministrit për emërimin dhe shkarkimin e drejtorëve të përgjithshëm.

Burimi: Ligji hungarez për Shërbimet Kombëtare të Sigurisë, Akti CXXV i vitit 1995.

Përveç procesit të emërimit, është gjithashtu e nevojshme që të ekzistojnë masat mbrojtëse në të dy drejtimit, si kundër presionit të padrejtë që mund të bëhet ndaj Drejtorit ashtu edhe kundër shpërdorimit të detyrës. Prandaj dispozitat për sigurinë e mandatit, rastet e shkarkimit për shkelje, janë të zakonshme, siç e tregon shembulli i legjislacionit të Polonisë (shih Tabelën nr. 11).

**Tabla nr. 11:**

**Arsye për shkarkimin e kreut të agjencisë (Poloni)**

Neni 16

Kreu i Agjencisë mund të shkarkohet në rast të:

dorëheqjes së tij nga detyra që mban, heqjes dorë nga shtetësia polake ose kërkimit të shtetësisë së një vendi tjetër, dënimit me një vendim përfundimtar të gjykatës për një krim të kryer ose për një krim në lidhje me të ardhurat, humbjes së gatishmërisë së nevojshme për të mbajtur postin, moskryerjes së detyrave të tij për shkak të një sëmundjeje që zgjat në mënyrë të vazhdueshme mbi 3 muaj.

Burimi: Akti për Agjencinë e Sigurisë së Brendshme dhe Agjencinë e Fshehtë të Informacionit me Jashtë, Varshavë, 24 maj 2002.

**Praktika më e mirë**

- ✓ Legjislacioni duhet të përcaktojë procesin për emërimin e Drejtorit të agjencisë së sigurisë ose agjencisë së fshehtë të informacionit dhe çfarëdolloj cilësimesh minimale apo çfarëdolloj faktorësh që janë paafësi për detyrën;
- ✓ Emërimi duhet të jetë i hapur ndaj shqyrtimit të hollësishëm jashtë ekzekutivit, mundësisht në parlament;
- ✓ Mundësisht, opozita në parlament duhet të përfshihet në emërimin e Drejtorit;
- ✓ Legjislacioni duhet të parashikojë masa mbrojtëse kundër presionit të padrejtë që ushtrohet ndaj Drejtorit dhe kundër shpërdorimit të detyrës (për shembull, dispozita për sigurinë e mandatit, rastet e shkarkimit për shkelje);
- ✓ Kriteret për emërimin dhe shkarkimin duhet të specifikohen në mënyrë të qartë nga ligji;
- ✓ Mundësisht, në procesin e emërimit të Drejtorit duhet të përfshihen më shumë se një ministër i kabinetit, psh. Kreu i Shtetit/kryeministri dhe ministri përkatës i kabinetit.

## Kapitulli 6

# Autorizimi i përdorimit të kompetencave të veçanta

Disa organe të shërbimit të fshehtë të informacionit merren vetëm me raportimin dhe analizën (për shembull, Zyra e Vlerësimeve Kombëtare (Australi), Këshilli i Informacionit (Estoni) apo Komisioni i Përbashkët për Shërbimin e Fshehtë të Informacionit (Mbretëria e Bashkuar)). Sidoqoftë, atje ku agjencitë e sigurisë dhe agjencitë e fshehta të informacionit kanë një aftësi pro-aktive, për grumbullimin e informacioneve, atyre zakonisht u jepen kompetenca të veçanta ligjore dhe aq më tepër kur roli i tyre përfshin luftimin ose eliminimin e rreziqeve për sigurinë, veprimtarinë e fshehtë për grumbullimin e informacioneve ose zbatimin e ligjit në fushën e sigurisë kombëtare. Prandaj “kompetencat e veçanta” lidhen me dhënien e më shumë kompetencave agjencive të fshehta të sigurisë dhe informacionit, që prekin në mënyrë të drejtëpërdrejtë liritë civile (shih Tabelën nr. 12).

**Tabela nr. 12:**

### **Kompetenca të veçanta të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit**

Grumbullimi i informacionit mund të kërkojë që shërbimet e fshehta të informacionit të kenë kompetenca të jashtëzakonshme ose të veçanta, që i lejojnë t'i kufizojnë të drejtat e njeriut, sidomos të drejtën e intimitetit. Mund të dallohen këto kompetenca të veçanta:

1. kryerja e survejimit dhe regjistrimi i informacionit, si dhe gjurmimi i informacionit;
2. kryerja e kërkimeve në hapësira të mbyllura ose kryerja e kërkimeve në objekte të mbyllura;
3. hapja e letrave dhe e dërgesave të tjera pa pëlqimin e dërguesit apo marrësit;
4. përdorimi i identiteteve të vjedhura apo të rreme, i çelësave, i programeve të kompjuterave ose të sinjaleve të veçanta për të hyrë në mënyrë klandestine, për të kopjuar ose për të shtrembëruar bankat e të dhënave;
5. përgjimi, marrja, regjistrimi dhe monitorimi i bisedave, telekomunikimit, transferimit ose lëvizjes së të dhënave të tjera – brenda vendit ose jashtë vendit;
6. kërkesa ndaj rrjeteve publike të telekomunikacionit dhe shërbimeve publike të telekomunikacionit për të dhënë informacione në lidhje me identitetin e përdoruesve, si dhe të gjithë komunikimin që është bërë ose do të bëhet;
7. përdorimi i të gjitha vendeve për të instaluar mjetet e vëzhgimit.

Burime: Richard Best, “Çështje të Shërbimit të Fshehtë të Informacionit për Kongresin”, Shërbimi Kërkimor i Kongresit, 12 shtator 2001, Uashington, D.C.

Është tipike që të jepen kompetenca më të mëdha se ato që janë të disponueshme normalisht për policinë ose organet e tjera të rendit publik, sepse rreziqet për sigurinë konsiderohen më serioze se krimi i thjeshtë.

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

Këtu nuk po përiqemi që të përcaktojmë ose të kufizojmë kompetencat e përpikta që janë të përshtatshme, përveçse shkallën minimale në të cilën duhet të respektohen standartet ligjore ndërkombëtare që burojnë nga mbrojtja e të drejtave të pacënueshme të njeriut, cilido qoftë rreziku për shtetin; për shembull, nuk ka rrethana në të cilat vrasja ose tortura të jenë teknika të sanksionuara nga shteti për zyrtarët publikë.

Në vazhdim të 11 shtatorit, Këshilli i Evropës ndjeu nevojën për të formuluar një listë të standarteve minimale që duhet të rregullojnë përdorimin e kompetencave të veçanta në përpjekjet që bëhen për të luftuar terrorizmin ndërkombëtar (shih Tabelën nr. 13).

**Tabela nr. 13:**

**Udhëzues të përzgjedhur të vitit 2002 të Komitetit të Ministrave të Këshillit të Evropës për të drejtat e njeriut dhe luftën kundër terrorizmit**

*II Ndalimi i arbitraritetit* Të gjitha masat e marra nga shtetet për të luftuar terrorizmin duhet të respektojnë të drejtat e njeriut dhe parimin e shtetit ligjor, ndërsa duhet të përjashtojnë çdo formë arbitrariteti, si dhe çdo trajtim diskriminues ose racist, dhe duhet t'i nënshtrohen mbikëqyrjes së duhur.

*III Ligjshmëria e masave anti-terrorizëm* 1. Të gjitha masat e marra nga shtetet për të luftuar terrorizmin duhet të jenë të ligjshme. 2. Kur një masë kufizon të drejtat e njeriut, kufizimet duhet të përcaktohen në mënyrë sa më të përpiktë dhe të jenë të nevojshme dhe në përpjestim me qëllimin që ndiqet.

*IV Ndalimi në mënyrë absolute i torturës* Përdorimi i torturës apo i trajtimit çnjerëzor ose degradues ose ndëshkimit ndalohet në mënyrë absolute, në të gjitha rrethanat dhe, veçanërisht, gjatë arrestit, marrjes në pyetje dhe ndalimit të një personi të dyshuar ose të dënuar për veprimtari terroriste, pavarësisht nga natura e veprimeve për të cilat dyshohet personi apo për të cilat ai është dënuar.

*V Grumbullimi dhe përpunimi i të dhënave personale nga një autoritet kompetent në fushën e sigurisë shtetërore.* Brenda kontekstit të luftës kundër terrorizmit, grumbullimi dhe përpunimi i të dhënave personale nga një autoritet kompetent në fushën e sigurisë shtetërore mund të ndërhyjnë në lidhje me jetën private vetëm në qoftë se një grumbullim dhe përpunim i tillë, në mënyrë të veçantë: (i) rregullohen nga dispozita të përshtatshme të ligjit vendas; (ii) janë në përpjestim me qëllimin për të cilin ishin parashikuar grumbullimi dhe përpunimi; (iii) mund t'i nënshtrohen mbikëqyrjes nga ana e një autoriteti të pavarur të jashtëm.

*VI Masa që pengojnë intimitetin* 1. Masat që përdoren në luftën kundër terrorizmit që pengojnë intimitetin (në mënyrë të veçantë, kontrolli i trupit, kontrolli i shtëpisë, vendosja e mikrofonëve sekretë, përgjimi i telefonit, survejimi i korrespondencës dhe përdorimi i agjentëve të fshehtë) duhet të parashikohen me ligj. Duhet të jetë e mundur që ligjshmëria e këtyre masave të kundërshtohet përpara një gjykate. 2. Masat e marra për të luftuar terrorizmin duhet të planifikohen dhe të kontrollohen nga autoritetet në mënyrë që të minimizohet, sa më shumë që të jetë e mundur, zgjedhja e forcës vdekjeprurëse dhe, brenda këtij kuadri, përdorimi i armëve nga ana e forcave

të sigurisë duhet të jetë rreptësisht në përpjestim me qëllimin e mbrojtjes së personave kundër dhunës së kundraligjshme ose me nevojshmërinë e shmangies së një arrestimi të kundraligjshëm.

*XV Cënime të mundshme (...)* 2. Sidoqoftë, shtetet, cilatdo qofshin veprimet e personit të dyshuar për veprimtari terroriste ose të dënuar për këto veprimtari, asnjëherë nuk mund të çenojnë të drejtën për jetën, siç garantohet nga këto dokumenta ndërkombëtare, nga ndalimi i torturës apo i trajtimit çnjerëzor ose degradues ose ndëshkimit, nga parimi i ligjshmërisë së dënimeve dhe masave, dhe as ndalimin e efektit prapaveprues të ligjit penal.

Burimi: Udhëzues për të drejtat e njeriut dhe luftën kundër terrorizmit siç janë miratuar nga Komiteti i Ministrave i Këshillit të Evropës më 11 korrik 2002, gjenden në format elektronik në adresën

[http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/terrorism/CM\\_Guidelines\\_20020628.asp](http://www.coe.int/T/E/Com/Files/Themes/terrorism/CM_Guidelines_20020628.asp)

## **Përdorimi i informacionit të fshehtë në procedurat gjyqësore**

Me kusht që të respektohet e drejta ndërkombëtare, kompetencat e sakta të veçanta që i jepen agjencive të fshehta të sigurisë ose informacionit duhet të kuptohen në lidhje me kompetencat normale që ekzistojnë për agjencitë e rendit publik dhe modelin e ligjës penale dhe procedurës penale në vendin në fjalë. Kompetencat e veçanta mund të përfshijnë përgjimin e regjistrimin të bisedave telefonike, vendosjen e mikrofonave sekretë, kontrollimin e postës dhe të formave elektronike të komunikimit, filmimin e fshetë, ndërhyrje tek prona, automjetet dhe sistemet kompjuterike. Sistemet ligjore ndryshojnë në lidhje me shkallën në të cilën përdorimi i këtyre teknikave bie ndesh me parimet e përgjithshme, për shembull, të ligjit për pronën. Megjithatë, në përgjithësi është pranuar se shqetësimet në lidhje me ndërhyrjen në intimitetin e njerëzve, që ndodh në një survejim të tillë, kërkojnë që ato të mbështeten në ligj dhe t'u nënshtrohen kontrolleve në lidhje me përdorimin e tyre.

Në disa vende, si Gjermania, të dhënat e agjencive të sigurisë paraqiten në procedurat ligjore, ndërsa në vende të tjera ato luajnë një rol thjesht mbështetës në çfarëdo hetimi ligjor. Në disa sisteme, për shembull në ato të Irlandës dhe Spanjës, gjykata të veçanta merren me çështje që lidhen me terrorizmin e ku mund të jepen informacione të marra në mënyrë të fshehtë. Po ashtu, edhe në fushën e hetimit penal ka dallime të rëndësishme mes vendeve që përdorin gjykatësin hetues ose prokurorin e pavarur, pavarësisht nëse gjyqi është hetimor apo kundërshtimor përsa i përket trajtimit të të dhënave.

Këto dallime të rëndësishme e bëjnë jorealiste përpjekjen për të përshkruar një qëndrim të zakonshëm me çfarëdo hollësisht ndaj shumë çështjeve të mbikëqyrjes që përfshijnë kompetencat e veçanta. Shqetësimi i këtyre rekomandimeve qëndron tek mbikëqyrja dhe jo te kontrolli i hollësisht operativ apo standartet e hollësisht të të drejtave të njeriut. Prandaj, komentet tona për një qëndrim të pranuar minimalisht kufizohen në një nivel të lartë, që lidhet me sundimin e ligjit dhe proporcionalitetin.

## **Mbikëqyrja e kompetencave të veçanta**

Një udhëzim të dobishëm praktik se çfarë nënkupton kjo në lidhje me një fushë të rëndësishme – survejimin – e ka dhënë Komisioni MekDonald (Komisioni hetimor për shpërdorimet nga ana e Policisë Mbretërore Kanadeze të Kalorësisë), që raportoi në vitin 1980. Për të garantuar mbrojtjen e intimitetit nga survejimi ndërhyrës, Komisioni MekDonald propozoi këto katër parime të përgjithshme:

- që shteti ligjor të respektohet në mënyrë të repte;
- që teknikat hetimore të jenë në përpjesëtim me rrezikun për sigurinë që po hetohet dhe të shqyrtohen kundrejt dëmit të mundshëm ndaj lirive civile dhe strukturave demokratike;
- që të përdoren zgjidhje të tjera ndërhyrëse kur është e mundur; dhe
- që kontrolli i gjykimeve të jetë i shtresëzuar në mënyrë që sa më e madhe të jetë cënimi i jetës private, aq më i lartë të jetë niveli i autorizimit të nevojshëm.<sup>9</sup>

Parimeve të Komisionit MekDonald duhet t'u shtohet një pikë e pestë: legjislacioni që rregullon kompetencat e jashtëzakonshme të jetë i plotë. Në qoftë se ligji pasqyron vetëm disa nga teknikat ekzistuese të grumbullimit të informacionit, do të ketë një tundim të natyrshëm që agjencia të përdorë metoda më pak të rregulluara (për shembull, ato që nuk kërkojnë miratim nga jashtë vetë agjencisë). Kjo gjithashtu përforcon rëndësinë e parimit të tretë të Komisionit MekDonald. Shembuj të legjislacionit të plotë mund të gjenden, për shembull, në Gjermani, Hollandë dhe në Mbretërinë e Bashkuar.<sup>9</sup> Vlen të përmendet se ky i fundit nuk pasqyron vetëm survejimin por edhe grumbullimin e informacionit nëpërmjet burimeve njerëzore.

Megjithatë, parimet e Komisionit MekDonald ofrojnë një kuadër të dobishëm për të diskutuar për mbikëqyrjen në rubrikën e: shtetit ligjor, proporcionalitetit dhe kontrolleve kundër shpërdorimit të kompetencave të veçanta.

Së pari, shteti ligjor. Është një kërkesë e shtetit ligjor që kompetencat e veçanta që ushtrojnë shërbimet e sigurisë duhet të jenë të bazuara në ligj. Prandaj nevojitet mandat i veçantë ligjor, për shembull, për përgjimin e telefonit ose për vendosjen e mikrofonave sekretë. Është shumë e parapëlqyeshme që legjislacioni të jetë i qartë, për shembull, për shkak të arsyeve të përdorimit të kompetencave të veçanta, të personave që mund të vihen në shënjestër, të mjeteve të sakta që mund të përdoren dhe të periudhës për të cilën ato mund të përdoren. Disa nga këto çështje mund të specifikohen në një autorizim ose një mandat tjetër, por është e rëndësishme që të jepen udhëzime të veçanta.

### **Tabela nr. 14:**

#### **Çështje të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut për të drejtën e jetës private**

Në një numër çështjesh, në bazë të Nenit 8 të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut, kjo Gjykatë ka pohuar nevojën për një bazë të qartë ligjore për kompetencat e jashtëzakonshme, si përgjimi i telefonit, interceptimi i sistemeve të komunikimeve

private dhe vendosja e mikrofonave të fshehtë. Për më tepër, Gjykata i ka vlerësuar këto kompetenca me "atributin e ligjit" në praktikë, që përqendrohet tek qartësia, parashikueshmëria dhe përdorueshmëria e regjimit ligjor (shih gjithashtu Tabelën nr. 5). Legjislati që rregullon përgjimin e telefonave nuk e ka kaluar këtë provë kur nuk tregoi me qartësi të arsyeshme shkallën e gjykimit që u jepet autoriteteve, sidomos në lidhje me atë se telefoni i kujt duhet përgjuar, për çfarë krimesh të supozuara dhe për sa kohë, si dhe nuk u muar me eliminimin e regjistrimeve dhe transkriptimeve. Gjithashtu, komunikimet e privileguara ligjërisht mes një avokati dhe klientit të tij kërkojnë mbrojtje më të mirë ndaj interceptimeve se sa vendimi për regjistrim që thjesht i delegohet një nëpunësi të ri. Ndonëse këto vendime lidhen me standartet në bazë të një traktati ndërkombëtar për të drejtat e njeriut që nuk është i zbatueshëm në mënyrë universale, prapëseprapë ato janë tregues të dobishëm të një qëndrimi rigoroz të bazuar në ligj për përdorimin e kompetencave të jashtëzakonshme.

Burime: "Harman and Hewitt" kundrejt Mbretërisë së Bashkuar" (1992) 14 EHRR 657; "Tsavachadis kundrejt Greqisë", Kërkesë nr. 28802/95, (1999) 27 EHRR CD 27; "Malone kundrejt Mbretërisë së Bashkuar" (1984) 7 EHRR 14; "Khan kundër Mbretërisë së Bashkuar", 12 maj 2000, Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (2000); BHRC 310; P G; "J.H. kundrejt Mbretërisë së Bashkuar", Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut, 25 shtator 2001, Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut, Seksioni i Tretë; "Leander kundrejt Suedisë" (1987) 9 E.H.R.R. 433.

Parimi i dytë i rëndësishëm – proporcionaliteti – gjithashtu zbatohet sipas Konventës Evropiane për të Drejtat e Njeriut për kompetencat e veçanta (psh. survejimi), grumbullimin e informacionit dhe për privilegje dhe përjashtime ligjore për agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit. Gjykata e të Drejtave të Njeriut, si pasojë, e ka zbatuar këtë provë për të shqyrtuar nëse ligjet që lejojnë përgjimin e telefonit për arsye të sigurisë kombëtare kanë qenë të nevojshme në interes të shoqërisë demokratike në bazë të Nenit 8 të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut.<sup>10</sup> Duke vepruar kështu, ajo ka shqyrtuar gamën e masave mbrojtëse institucionale për autorizimin dhe shqyrtimin e këtyre kompetencave në disa vende. E njëjta mënyrë është zbatuar për legjislatin që lejon hapjen dhe mbajtjen e dosjeve të sigurisë.<sup>11</sup>

Së treti, është e rëndësishme që të ketë kontrolle kundër keqpërdorimit të kompetencave të jashtëzakonshme. Kontrolle të tilla mund të lidhen me procesin e përdorimit të autorizuar të kompetencave të veçanta, periudhën për të cilën ato mund të autorizohen, përdorimin që mund t'i bëhet çdo materiali të përfutur dhe përgjigjet për njerëzit që ngrejnë pretendime për shpërdorimin e këtyre kompetencave (shih Kapitullin 21). Kontrollat mund të bëhen ose përpara ose pas përdorimit të kompetencave, siç tregojnë shembujt e mëposhtëm.

Përpara survejimit ose grumbullimit të informacionit shumë sisteme kërkojnë autorizimin e një personi jashtë agjencisë. Ky mund të jetë një gjykatës (si në Bosnjë-Hercegovinë, Estoni, Kanada) ose një gjykatë (për shembull, në Hollandë, në bazë të Aktit për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit, ose në Shtetet e Bashkuara, në bazë të Aktit për Survejinë e Kundërzbulimit të Huaj) ose një ministër (psh Mbretëria e Bashkuar). Në rastin e fundit, meqenëse një ministër është pjesë e ekzekutivit, është e rëndësishme që të ekzistojnë kontrolle të përshtatshme kundër shpërdorimit politik. Në këtë aspekt, vlen të përmendet se legjislati gjerman kërkon

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

që ministri të miratojë përdorimin e kompetencave të veçanta dhe që ministri të raportojë për to në komisionin parlamentar për mbikëqyrjen e shërbimit të fshehtë të informacionit.<sup>12</sup>

Kontrollet pas ngjarjes mund të përfshijnë ligjet që rregullojnë çfarë mund të ruhet (për shembull, kasete, fotografi, transkriptime (dhe për sa kohë) dhe kujt mund t'i tregohen dhe për çfarë qëllimesh. Në varësi nga sistemi ligjor në fjalë, materiali i përfutur ose i ruajtur duke shkelur këtë regjim, mund të jetë i papranueshëm. Sidoqoftë, edhe kur ndodh kështu, kjo mund të konsiderohet vetëm si një kontroll ku ndjekja ligjore ka gjasa të vijë si rezultat i grumbullimit të informacionit, në radhë të parë.

### **Praktika më e mirë**

- ✓ Është një kërkesë e shtetit ligjor që çdo kompetencë e veçantë që kanë ose ushtrojnë shërbimet e fshehta të sigurisë ose informacionit duhet të bazohet në ligj.
- ✓ Ligji duhet të jetë i qartë, specifik dhe gjithashtu i plotë, në mënyrë që të mos ketë asnjë shtysë që agjencia t'u drejtohet mjeteve më pak të rregulluara;
- ✓ Parimi i proporcionalitetit duhet të fiksohet në legjislacionin që rregullon përdorimin dhe mbikëqyrjen e kompetencave të veçanta;
- ✓ Duhet të ketë kontrolle kundër keqpërdorimit të kompetencave të veçanta që përfshijnë persona jashtë agjencisë, si përpara ashtu edhe pas përdorimit të tyre;
- ✓ Të gjithë veprimet e ndërmarra nga shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit për të luftuar terrorizmin duhet të respektojnë të drejtat e njeriut dhe parimin e sundimit të ligjit. Cilatdo qofshin veprimet e një personi të dyshuar ose të dënuar për veprimtari terroriste, shërbimet e fshehta të informacionit nuk mund të çenojnë të drejtën për jetën siç garantohet nga ECHR dhe Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (ICCPR);
- ✓ Me qëllim mbrojtjeje nga përdorimi arbitrar i kompetencave të veçanta dhe shkeljet e të drejtave të njeriut, veprimet e agjencisë duhet t'i nënshtrohen mbikëqyrjes dhe shqyrtimit të duhur.



## Kapitulli 7

# Informacioni dhe dosjet

Është e qartë se një pjesë e madhe e punës së agjencive të fshehta të sigurisë dhe informacionit lidhet me ruajtjen e informacioneve (disa prej të cilave personale) për veprimet dhe synimet e individëve. Individë të caktuar me të drejtë mund të jenë shqetësuar për një agjenci për arsye që lidhen me terrorizmin, sabotazhin e infrastrukturave kyç ose spiunazhin. Përveç zbulimit ose kundërvënies ndaj këtyre veprimtarive në vetvete, informacioni personal mund të ruhet për qëllimet e verifikimit nga pikëpamja e sigurisë, sidomos në rastin e vendosjes në poste me rëndësi kombëtare.

Megjithatë, ka rreziqe të qarta që lidhen me krijimin, ruajtjen dhe përdorimin e dosjeve që përmbajnë të dhëna personale të grumbulluara. Këto janë: rreziku i mbipërfshirjes (informacioni grumbullohet sepse *mund* të jetë i dobishëm, jo për një qëllim të caktuar), se informacioni që mbahet është i rremë, i paprovuar ose çorientues, se qëllimi mund të deklarohet në mënyrë të papërshtatshme (dmth për persona të gabuar ose për qëllime të gabuara) dhe se mundësitë ose karriera e individëve mund të preken në mënyrë negative pa ndonjë mundësi për t'i korrigjuar çështjet.

Rreziqe të këtyre llojeve kanë çuar në përcaktimin e standarteve ndërkombëtare për ruajtjen e të dhënave personale. Një shembull është Konventa e 28 janarit 1981 e Këshillit të Evropës për Mbrojtjen e Individëve në lidhje me Përpunimin Automatik të të Dhënave Personale, që hyri në fuqi më 1 tetor 1985. Kjo ka për qëllim "të sigurojë që... për çdo individ... të respektohen të drejtat dhe liritë e tij themelore dhe, në mënyrë të veçantë, e drejta e tij për intimitet në lidhje me përpunimin automatik të të dhënave personale që lidhen me të" (Neni 1). Si shembull të rregulloreve kombëtare, merrni në shqyrtim legjislacionin hollandez të kohëve të fundit (shih Tabelën nr. 15 në faqen tjetër).

Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut e trajton ruajtjen nga ana e një autoriteti publik të informacionit që lidhet me jetën private të një individi, përdorimin e tij dhe mospranimin për të dhënë një mundësi për t'u hedhur poshtë, si ndërhyrje në të drejtën për të respektuar jetën private sipas Nenit 8 (1) të ECHR. Vendimet me fuqi ligjore të Gjykatës kërkojnë që për depozitimin dhe përdorimin e informacionit të ekzistojë një bazë e ligjit vendas dhe që, me qëllim që të përputhet me "cilësinë e ligjit" në praktikë, ligji duhet të jetë i kuptueshëm për personin në fjalë dhe i parashikueshëm për sa i përket efekteve të veta (dmth i formuluar me përpikëri të mjaftueshme që të mundësojë çdo individ – në qoftë se është nevoja me këshillat e përshtatshme – ta rregullojë sjelljen e vet).<sup>13</sup>

Tabela nr. 15:

**E drejta për shqyrtimin e informacionit (Hollandë)**

**Neni 47 – E drejta për shqyrtimin e të dhënave personale**

1. Ministri përkatës duhet të informojë këdo me kërkesën e këtij të fundit, sa më shpejt që të jetë e mundur por e shumta brenda tre muajsh dhe, në qoftë se po, cilat të dhëna personale që lidhen me këtë person janë përpunuar nga një shërbim ose për llogari të një shërbimi. Ministri përkatës mund ta shtyjë vendimin e tij e shumta deri katër javë. Personit që ka bërë kërkesën do t'i bëhet njoftim me shkrim për shtyrjen, ku të shpjegohen arsyet, përpara mbarimit të afatit të parë.
2. Për aq kohë sa kërkesa që përmendet në paragrafin e parë pranohet, Ministri përkatës, sa më shpejt që të jetë e mundur por jo më vonë se katër javë pas njoftimit të vendimit të tij, duhet t'i japë personit i cili ka bërë kërkesën mundësinë për të shqyrtuar informacionin që ka të bëjë me të.
3. Ministri përkatës duhet të garantojë që identiteti i personit që bën kërkesën të verifikohet si duhet.

**Neni 51 – E drejta për shqyrtimin e informacionit përveç të dhënave personale**

1. Ministri përkatës duhet të informojë këdo me kërkesën e këtij të fundit, sa më shpejt që të jetë e mundur por e shumta brenda tre muajsh, nëse mund të shqyrtohet informacioni përveç të dhënave personale që lidhet me çështjen administrative të përmendur në kërkesë. Ministri përkatës mund ta shtyjë vendimin e tij e shumta për katër javë. Personi që bën kërkesën do të marrë njoftim me shkrim për shtyrjen, ku të shpjegohen arsyet, përpara mbarimit të afatit të parë.
2. Për aq kohë sa kërkesa që përmendet në paragrafin e parë pranohet, Ministri përkatës duhet t'i japë personit që bën kërkesën informacionin përkatës sa më shpejt që të jetë e mundur, por jo më vonë se katër javë pas njoftimit të vendimit të tij.

Burimi: Akti për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit 2002, Nenet 47, 51, Hollandë, (Përkthim jozyrtar).

**Praktika më e mirë**

- ✓ Mandati legjislativ i agjencive të fshehta të sigurisë dhe informacionit duhet të kufizojë qëllimet dhe rrethanat në të cilat mund të grumbullohet informacioni dhe të hapen dosjet në lidhje me individët për qëllimet e ligjshme të agjencisë;
- ✓ Ligji gjithashtu duhet të parashikojë kontrolle efektive se sa kohë mund të ruhet informacioni, për përdorimin që mund t'i bëhet dhe kush mund ta përdorë atë dhe duhet të sigurojë përputhjen me parimet ndërkombëtare për mbrojtjen e të dhënave në trajtimin e informacionit të sistemuar. Duhet të ketë procese kontrolli që të përfshijnë personel të pavarur të jashtëm për të përgatitur përmbajtjen e këtyre udhëzuesve;
- ✓ Agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit nuk duhet të përjashtohen nga legjislacioni vendas për lirinë e informacionit dhe nga legjislacioni për

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

përdorimin e dosjeve. Në të vërtetë, ato duhet të lejohen, kur është e mundur, të shfrytëzohen përjashtimet e veçanta të parimeve të deklarimit, që kanë të bëjnë me një koncept të kufizuar të sigurisë kombëtare dhe që lidhen me mandatin e agjencisë;<sup>14</sup>

- ✓ Gjykatat ose çfarëdo mekanizmi tjetër i pavarur që parashikohet me ligj duhet të jenë të lira të përcaktojnë, duke i përdorur si duhet të dhënat e mjaftueshme nga dosjet e agjencisë, që këto përjashtime janë zbatuar në mënyrë të drejtë në çdo rast që është paraqitur nga një ankimues i caktuar;
- ✓ Kur merret informacion nga një agjenci e jashtme ose ndërkombëtare, ai duhet t'i nënshtrohet si kontrolleve të zbatueshme në vendin e origjinës ashtu edhe atyre standarteve që zbatohen sipas ligjit vendas;
- ✓ Informacioni duhet t'i deklarohet vetëm shërbimeve të huaja të sigurisë ose forcave të armatosura ose një agjencie ndërkombëtare në qoftë se ata marrin përsipër që ta ruajnë dhe ta përdorin duke ua nënshtruar të njëjtave kontrolle që zbatohen në bazë të ligjit vendas për agjencinë që e deklaroi atë (përveç ligjeve që zbatohen për agjencinë që e merr atë).

## Kapitulli 8

# Drejtimi i brendshëm dhe kontrolli i agjencisë

Ky kapitull përqendrohet tek masat mbrojtëse thelbësore brenda një agjencie për të siguruar ligjshmërinë dhe korrektesën. Pa dyshim, është e pamundur që të përcaktohet me ligj çdo hollësi që lidhet me operacionin e agjencive të fshehta të sigurisë dhe informacionit. Për më tepër, kjo mund të ishte e papëlqyeshme që opinionit publik t'i jepet njoftim për teknikat e ndjeshme operative. Megjithatë, është e rëndësishme që këto hollësi të kenë një bazë në ligj, të jenë të standartizuara për të parandaluar shpërdorimin dhe që organet e mbikëqyrjes të kenë mundësi të njihen me rregullat përkatëse administrative.

### Raportimi i veprimit të kundraligjshëm

Informacioni më i besueshëm për veprimin e kundraligjshëm të agjencive të fshehta të sigurisë ose informacionit ka të ngjarë që të vijë nga brenda vetë agjencisë. Kështu, detyra për ta raportuar veprimin e kundraligjshëm dhe për ta korrigjuar atë është e dobishme dhe gjithashtu forcon pozitën e anëtarëve të stafit brenda agjencisë, me qëllim që të ngrejné shqetësimet që mund të kenë në lidhje me veprimet e kundraligjshme. Për shembull, Departamenti i Mbrojtjes i SHBA-së ka krijuar një kanal të brendshëm për t'i raportuar në lidhje me veprimtaritë e diskutueshme ose të pahijshme të shërbimit të fshehtë Ndihmëssekretarit të Mbrojtjes (Mbikëqyrja e Shërbimit të Fshehtë) dhe Këshilltarit të Përgjithshëm, të cilët kanë përgjegjësinë që të informojnë Sekretarin dhe Zëvendëssekretarin e Mbrojtjes.<sup>15</sup>

E njëjta gjë vlen për të ashtuquajturat dispozita për informimin, që u japin mbrojtje ndaj raprezaljeve ligjore personave që ngrejné çështje të kësaj natyre pranë organeve të duhura të mbikëqyrjes. Shembulli i mëposhtëm nga Bosnjë-Hercegovina tregon si mund të rregullohet kjo në ligjin për shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit.

**Tabela nr. 16:**

**Raportimi i parashikuar në dispozitat për veprimet e kundraligjshme e ligjit boshnjak për agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit**

**Neni 41**

Në rast se një punonjës beson se ka marrë një urdhër të kundraligjshëm, ai duhet t'i tërheqë vëmendje urdhërleshuesit për shqetësimet që ka në lidhje me iligjimitetin.

Në rastet kur urdhërleshuesi e përsërit urdhrin, punonjësi duhet të kërkojë një konfirmim me shkrim të atij urdhri. Në qoftë se punonjësi vazhdon të ketë rezerva, ai duhet t'ia paraqesë urdhrin eprorit të drejtëpërdrejtë të urdhërleshuesit dhe t'i raportojë për këtë çështje Inspektorit të Përgjithshëm. Punonjësi mund të mos pranojë që ta zbatojë urdhrin.

Burimi: Ligji boshnjak për Agjencitë e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit.

Po ashtu, anëtarët e stafit sigurishtë duhet të konsiderohen shprehimisht përgjegjës për veprime të kundraligjshme (përfshirë ndjekjen e urdhrave të kundraligjshëm). Në organet hierarkike dhe burokratike, masat disiplinore që parashikohen për punësimin janë nganjëherë më të dukshme dhe efektive se sa përgjegjësia penale nga jashtë.<sup>16</sup>

Gjithashtu, nga ana tjetër, anëtarët e stafit duhet të mbrohen kur raportojnë në lidhje me paligjshmëritë, si nga veprimi disiplinor ashtu edhe nga ndjekja penale. Një ilustrim i hollësishëm i mbrojtjes së interesave publike ndaj përgjegjësisë penale për mbrojtjen e deklaramit të paautorizuar mund të gjendet në seksionin 15 (4) të Aktit kanadez për Sigurinë e Informacionit 2003. Ligji përcakton se çdo person që është i detyruar me ligj të ruajë fshehtësinë, kryen një vepër penale kur ai me dashje dhe pa autorizim nxjerr apo pohon informacione specifike operacionale. Megjithatë, gjithashtu përcaktohet se asnjë person nuk mund të shpallet fajtor për veprën penale nëse personi deklaron se ai/ajo ka vepruar në interes të publikut. Të veprosh në interes të publikut nënkupton që gjykata apo gjykatësi duhet të vendosë se deklarimi peshon më tepër në interes të publikut se mos -deklarimi i tij dhe që duhet të jetë bërë një përpjekje e parë e pasuksesshme për ta ngritur këtë çështje nëpërmjet kanaleve të brendshme me zëvendësministrin dhe me organet përkatëse të mbikëqyrjes.<sup>17</sup>

**Tabela nr. 17:**

**Rregullat për mbrojtjen nga deklarimi (Kanada)**

Kur vendos se interesi publik në deklarim peshon më shumë se interesi publik në mosdeklarim, një gjykatës ose gjykatë duhet të marrë në shqyrtim:

- a. Nëse shkalla e deklaramit nuk është më e madhe nga ç'është e nevojshme logjikisht për të deklaruar krimin e supozuar ose për të parandaluar kryerjen ose vazhdimin e krimit të supozuar, sipas rastit;
- b. Seriozitetin e krimit të supozuar;
- c. Nëse personi i është drejtuar zgjidhjeve të tjera të përdorshme logjikisht përpara se të bëjë deklarimin dhe, duke vepruar kështu, nëse personi është në përputhje me udhëzimin, politikën apo ligjin përkatës që zbatohet për personin;
- d. Nëse personi ka shkaqe të arsyeshme të besojë se deklarimi do të ishte në

interesin publik; e. Interesin publik që synohet t'i shërbehet me anë të deklarimit; f. Shkallën e dëmit ose rrezikun e dëmit që krijohet nga deklarimi; dhe g. Praninë e rrethanave të tilla që e justifikojnë deklarimin. Burimi: Kanada, Akti për Sigurinë e Informacionit (1985), seksioni 15 (4).
--

### **Kodi profesional i etikës për shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit**

Shumë grupe profesionale ku vihen në balancë rreziqe dhe interesa të mëdha kanë një kod që mbështetet në kulturën e tyre profesionale – një përmbledhje rregullash sjelljeje të gjykuara të nevojshme për të kryer punët përkatëse në një mënyrë të drejtë dhe të kënaqshme moralisht. Formulimi i një kodi profesional të etikës dhe ofrimi i kurseve të kualifikimit për anëtarët e stafit të shërbimit të fshehtë është një mjet i dobishëm për të caktuar, njoftuar dhe ruajtur një nivel minimal praktikash të përbashkëta për punonjësit e shërbimit të fshehtë. Për shembull, në SHBA, Ndihmësi i Sekretarit të Mbrojtjes (Mbikëqyrja e Shërbimit të Fshehtë) është i ngarkuar, ndër të tjera, me institucionalizimin e orientimit, ndërgjegjësimin dhe kualifikimin e personelit të shërbimit të fshehtë me konceptet e mbikëqyrjes së shërbimit të fshehtë (psh mbështetja e shtetit ligjor, mbrojtja e të drejtave ligjore dhe kushtetuese të amerikanëve).<sup>18</sup>

Republika e Afrikës së Jugut zgjodhi një kod të kodifikuar të etikës për punonjësit e shërbimit të fshehtë, që u jep udhëzime të qarta punonjësve përsa i përket etikës gjatë veprimtarive të tyre. (Shih Tabelën nr. 18 më poshtë).

**Tabela nr. 18:**

#### **Kodi i Etikës së Afrikës së Jugut për punonjësit e shërbimit të fshehtë**

Ky Kod Etike u propozua në Dokumentin e Bardhë të vitit 1994 për shërbimin e fshehtë dhe vlen njëloj për çdo punonjës të shërbimeve të fshehta të informacionit të Afrikës së Jugut.

Kodi i Etikës parashikon ndër të tjera:

- Deklaratën e besnikërisë ndaj shtetit dhe Kushtetutës;
- Bindjen ndaj ligjeve të vendit dhe vartësinë nga sundimi i ligjit;
- Përputhjen me vlerat demokratike, siç është respektimi i të drejtave të njeriut;
- Nënshtrimin ndaj betimit për ruajtjen e fshehtësisë;
- Respektimin e parimit të asnjësisë politike;
- Angazhimin për shkallën më të lartë të integritetit, objektivitetit dhe vlerësimit të paanshëm të informacionit;
- Angazhimin ndaj nxitjes së besimit të ndërsjellë mes politikëbërësve dhe profesionistëve të shërbimit të fshehtë.

Në një qeveri demokratike, këto agjenci të cilave u është besuar detyra e punës së fshehtë duhet të pranojnë t'i zbatojnë detyrat e tyre në këtë mënyrë:

- Ato duhet të pranojnë si parësore autoritetin e institucioneve demokratike të shoqërisë dhe të atyre organeve kushtetuese të autorizuar nga shoqëria që të marrin pjesë dhe/ose të monitorojnë përcaktimin e përparësive të shërbimit të fshehtë;

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

- Ato duhet të pranojnë se asnjë ndryshim nuk do t'u bëhet doktrinae, strukturave dhe procedurave të kuadrit të sigurisë kombëtare në qoftë se këto ndryshime nuk miratohen nga populli dhe organet e tij përfaqësuese; dhe
- Ato duhet të lidhen me kontratën që kanë bërë me elektoratin nëpërmjet një grupi normash dhe kodit të etikës të pranuar në mënyrë të ndërsjellë.

Burimi: Republika e Afrikës së Jugut, Dokumenti i Bardhë për Shërbimin e Fshehtë (tetor 1994), Shtojca A.

Ndoshta respektimi i një kulture profesionale është mjaft i rëndësishëm në nivelin e brendshëm administrativ. Është gjithashtu e rëndësishme që të ketë një kuadër të hollësishëm ligjor për të drejtuar punën e punonjësve të caktuar. Kjo ka dy epërsi të mëdha. Së pari, siguron që në të gjithë agjencinë vendimet fakultative të merren në një mënyrë të strukturuar dhe të vazhdueshme. Së dyti, lejon rregullimin ligjor të teknikave të ndjeshme nga pikëpamja operative kur do të ishte kundër interesit publik që ato të specifikoheshin me hollësi në legjislacionin e hapur për publikun. Tabela 19 (në faqen tjetër) tregon llojin e çështjeve që mund të rregullohen në këtë mënyrë.

**Tabela nr. 19:**

**Ligji i Bosnjë-Hercegovinës për Agjencitë e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit**

Neni 27

Drejtori i Përgjithshëm duhet të përgjigjet për nxjerrjen, ndër të tjera, të këtyre Rregulloreve, rregullave dhe udhëzimeve:

- a. Kodin e Etikës
- b. Planin e të Dhënave për Sigurinë
- c. Rregulloren për Klasifikimin dhe Çklasifikimin e të Dhënave
- d. Rregulloren për Procedurën e Verifikimit në lidhje me Sigurinë
- e. Rregulloren për Ruajtjen e të Dhënave dhe Mbajtjen e të Dhënave
- f. Rregullat për Përhapjen e të Dhënave
- g. Rregulloren për Rekrutimin, Trajtimin dhe Pagesën e Informatorëve
- h. Rregulloren për Zbatimin, Përdorimin dhe Përfshirjen e Mjeteve Operative të Veçanta dhe Teknike
- i. Rregulloren për Përdorimin e Armëve të Zjarrit
- j. Rregulloren për Punën
- k. Rregulloren për Pagat
- l. Rregulloren për Sigurinë e Brendshme
- m. Rregulloren për Procedurën Disiplinore
- n. Rregulloren për Punësimin Jashtë Shtetit
- o. Rregulloren për Profesionet Bazë dhe të Përgjithshme të Punonjësve të Agjencisë
- p. Rregulloren për Bashkëpunimin me Organet dhe Institucionet e Bosnjë-Hercegovinës
- q. Rregulloren për Përfundimin e Memorandumeve të Mirëkuptimit me Organet dhe Institucionet e Bosnjë-Hercegovinës
- r. Rregulloren për Bashkëpunimin me Organet Ndërkombëtare dhe Shkëmbimin e Informacioneve
- s. Rregulloren për Nëpunësit Ndërlidhës

t. Rregulloren për Dokumentet e Identifikimit.  
Burimi: Ligji boshnjak për Agjencitë e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit, 2004

### **Praktika më e mirë**

- ✓ Shërbimet e fshehta të informacionit nuk duhet të jenë mbi ligjin. Prandaj, anëtarët e stafit që dyshojnë ose bëhen të vetëdijshëm për veprime dhe urdhra të kundraligjshme brenda shërbimeve duhet ta kenë për detyrë që t'i raportojnë dyshimet e tyre;
- ✓ Duhet të ekzistojë një praktikë e kodifikuar që të garantojë mbështetjen dhe sigurinë e duhur për informuesit;
- ✓ Anëtarët e stafit të Shërbimeve të Fshehta të Informacionit duhet të jenë të përgatitur të zbatojnë një kod sjelljeje që të përfshijë mbajtjen parasysht të kufijve etikë në punën e tyre. Kjo përgatitje duhet të përditësohet dhe të jetë e disponueshme për anëtarët e stafit gjatë gjithë kohës së qëndrimit të tyre në detyrë;
- ✓ Politikat e brendshme administrative duhet të formalizohen me një status të qartë ligjor.
- ✓ Çështje që janë tepër të hollësishme ose tepër të ndjeshme dhe nuk mund të jepen në legjislacion duhet të rregullohen me politika administrative formale të brendshme me një status të qartë ligjor.



## Shënimet në fund të faqes Pjesa II – Agjencia

1. Për ndryshimet mes të dyve shih shkrimet e Brodeur, J.-P., Gill, P. tek: Brodeur, J.P., Gill, P., Töllborg, D., "Demokracia, ligji dhe siguria: shërbimet e brendshme të sigurisë në Evropë", (Aldershot: Ashgate, 2003).
2. Këshilli i Evropës, "Analiza e kriminalitetit – Praktika më e mirë", Vëzhgim nr. 4, (Strasbourg: Këshilli i Evropës, 2002), f. 6.
3. "Çdo vend duhet të përcaktojë nëse veprimet që bën janë në shkallë të tillë ose të një rëndësie të tillë që përbëjnë një rrezik ndaj sigurisë kombëtare të shtetit, duke mbajtur parasysh se siguria e shtetit nuk është e njëjta gjë si vazhdimi në pushtet i një qeverie të caktuar." Këshilli i Evropës, raporti i ekspertëve: Komisioni Evropian për Problemet e Kriminalitetit (CDPC), Grupi i specialistëve për shërbimet e sigurisë së brendshme (PC-S-SEC), Shtojca IV, Raporti përfundimtar për veprimtarinë, 40703, paragrafi 3.2.
4. Psh në Mbretërinë e Bashkuar, shih Aktin për Shërbimin e Sigurisë 1996, pjesa 1, që përmend një rol dytësor për "të mbështetur veprimtaritë e forcave policore dhe agjencive të tjera të rendit publik për parandalimin dhe zbulimin e krimit të rëndë".
5. Këshilli i Evropës, Raporti i ekspertëve, paragrafi 3.2.
6. Akti për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë 2001 (Cth), pjesa 15.
7. Akti që Rregullon Mbikëqyrjen e Policisë dhe të Shërbimeve të Fshehta të Informacionit, 1991, Neni 17.
8. Komisioni Hetimor për Veprime të Caktuara të RCMP, "Liria dhe siguria sipas ligjit", (Ottava, 1980), vol. 1, faqet 513 ff.
9. *Sicherheitsüberprüfungsgesetz* gjerman 1994, Akti hollandez për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit 2002; Akti i Mbretërisë së Bashkuar për Rregullimin e Kompetencave Hetimore 2000.
10. "Klass kundrejt Republikës Federale të Gjermanisë", (1979) 2 EHRR 214; "Mersch kundrejt Luksenburgut", (1985) 43 D dhe R 34.
11. "Leander kundrejt Suedisë" (1987) 9 E.H.R.R. 433; "Esbestor kundrejt Mbretërisë së Bashkuar", Kërkesa nr. 18601/91, 2 prill 1993.
12. *Bundesverfassungsschutzgesetz* gjermane, 1990, § 9 (3) 2.
13. Në çështjen "Rotaru kundrejt Rumanisë", Kërkesa nr. 28341/95, 4 maj 2000, Gjykata e Strasburgut mori vendimin se ligji për dosjet e sigurisë nuk ishte aq i qartë sa duhet në lidhje me shkaqet dhe procedurat, meqenëse ai nuk përcaktonte procedurat për sa i përket kohës së dosjeve, përdorimeve në funksion të të cilave mund të viheshin dosjet, personat që kishin të drejtë t'i shihin, formën që duhet të merrnin dosjet ose nuk krijonte ndonjë mekanizëm për monitorizimin e tyre. Shih gjithashtu "Leander kundrejt Suedisë" (1987) 9 E.H.R.R. 433, ku thuhet se, me qëllim që të jetë "në përputhje me ligjin", ndërhyrja në intimitet duhet të jetë e parashikueshme dhe të autorizohet me terma të kuptueshme për individin. Në kontekstin e verifikimit në lidhje me sigurinë, ajo nuk kërkonte që kërkuesi të mund ta parashikonte procesin krejtësisht (ose do të ishte e lehtë të shmangej), por përkundrazi që ligji autorizues të ishte mjaft i qartë për të dhënë një ide të përgjithshme të praktikës, siç ishte në fakt.
14. Për të diskutuar në lidhje me veprimin e këtyre përjashtimeve në Kanada shih: Leigh, I., "Përdorimi ligjor i dosjeve për sigurinë: përvoja kanadeze", "Shërbimi i fshehtë i informacionit dhe siguria kombëtare", vol. 12:2, (1997), f. 126-153.
15. Më shumë informacione gjenden në format elektronik në adresën: <<http://www.pentagon.mil/atsdio/mission.html>>.
16. Shih, psh, Ligjin e Bosnjë-Hercegovinës për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit, Neni 59. Punonjësit mund të konsiderohen përgjegjës për shkelje të detyrës

zyrtare siç parashikohet në këtë ligj. Me shkelje të detyrave zyrtare duhet të kuptohet : a) ndërmarrja e veprimeve të përcaktuara si vepër penale kundër detyrës zyrtare ose krime të tjera të rënda ose më të vogla, që janë të dëmshme për emrin e Agjencisë; b) deklarimi i një të fshehte shtetërore, ushtarake apo zyrtare në kundërshtim me legjislacionin dhe rregullat e zbatueshme; c) shpërdorimi i pozicionit zyrtar ose tejkalimi i mandatit; d) mosarritja për të zbatuar një urdhër të ligjshëm të eprorit të drejtëpërdrejtë; e) ndërmarrja e veprimeve që mund të pengojnë ose parandalojnë qytetarët ose personat e tjerë që të realizojnë të drejtat e tyre në bazë të këtij dhe ligjit tjetër përkatës; f) shkaktimi i një dëmi të madh material gjatës punës së tij, me dashje ose nga pakujdesia e tejskajshme; g) mungesa e pajustificuar në punë; h) mosarritja për të kryer detyrat e besuara në kohë dhe ashtu siç duhet; dhe i) shkelja e Kodit të Etikës. Në bazë të këtij neni, përgjegjësia disiplinore nuk duhet kuptuar sikur e përjashton përgjegjësinë penale, kur është e zbatueshme. Procedura e përcaktimit të përgjegjësisë disiplinore duhet të specifikohet në një Rregullore që e nxjerr Drejtori i Përgjithshëm.

17. Pjesa 15.5 e Aktit kanadez për Sigurinë e Informacionit 2003.

18. Për informacion të mëtejshëm shih në adresën: <<http://www.pentagon.mil/atsdio/faq.html>>.

**Pjesa III**

## **Roli i ekzekutivit**



## Kapitulli 9

# Rasti kur ekzekutivi ushtron kontroll

Në shtetet moderne, shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit luajnë një rol jetik për t'i shërbyer dhe për ta mbështetur qeverinë në politikën e saj të brendshme, të mbrojtjes dhe të jashtme, duke i dhënë dhe duke i analizuar informacionet përkatëse dhe duke luftuar rreze të specifikuara. Kjo është një lloj e vërtetë si për sigurinë e brendshme (sidomos për kundër-terrorizmin, kundër-spiunazhin dhe luftimin e rrezeve për natyrën demokratike të shtetit), ashtu edhe në fushën e marrëdhënieve ndërkombëtare, diplomacisë dhe mbrojtjes. Sidoqoftë, është thelbësore që më mirë agjencitë dhe zyrtarët që kryejnë këto role të jenë nën kontrollin demokratik nëpërmjet politikanëve të zgjedhur, se sa t'u japin llogari vetëm vetes së tyre; janë pikërisht politikanët e zgjedhur ata që janë ruajtësit e dukshëm të detyrës publike në një demokraci.

Mandati dhe ligjshmëria përfundimtare e agjencive të fshehta të informacionit qëndron tek miratimi nga ana e legjislativit të kompetencave, operacioneve dhe shpenzimeve të tyre. Sidoqoftë, për arsye praktike dhe për shkak të natyrës së ndjeshme të kësaj teme, kontrollin efektiv nga jashtë të këtyre agjencive duhet ta ushtrojë qeveria – ekzekutivi. Mes kontrollit nga ana e ekzekutivit dhe mbikëqyrjes parlamentare nuk ka ndonjë konflikt të brendaqenësishëm (shih Pjesën IV). Përkundrazi: mbikëqyrja efektive parlamentare varet nga kontrolli efektiv i agjencive nga ana e ministrave. Parlamentet veçse mund t'u kërkojnë në mënyrë të vazhdueshme ministrave që të japin llogari për veprimet e agjencive të fshehta të informacionit në qoftë se ministrat kanë kompetenca të vërteta kontrolli, si dhe informacion të mjaftueshëm për veprimet që ndërmerren në emër të tyre. Atje ku kjo mungon, e vetmja zgjidhje tjetër demokratike është që një organ parlamentar ose zyrtar të orvatet ta mbushë këtë boshllëk. Sidoqoftë, ky është një zëvendësues i keq sepse organet legjislative mund ta shqyrtojnë me efektivitet ushtrimin e kompetencave dhe përdorimin e shpenzimeve pasi ato janë bërë fakt, por në thelb ato nuk janë të pajisura mirë për t'i drejtuar dhe menaxhuar këto çështje, ndërsa strukturat qeveritare janë.

Brenda një rendi të shëndoshë kushtetues ministrat kanë nevojë për të dyja këto kompetenca – një shkallë të mjaftueshme kontrolli mbi agjencitë e fshehta të informacionit dhe të drejtën për të kërkuar informacion prej tyre, me qëllim që të përmbushin detyrat e tyre si anëtarë të një ekzekutivi të zgjedhur që vepron në emër të publikut. Ministrat kanë të drejtë të presin besnikëri të palëkundshme nga agjencitë në zbatimin e programeve politike të qeverisë në interes të vendit. Ata gjithashtu duhet të ushtrojnë kontroll dhe të kenë informacion të mjaftueshëm që të mund të japin llogari në Parlament për ushtrimin nga ana e agjencive e kompetencave të tyre ligjore dhe përdorimin e shpenzimeve të tyre.

Sidoqoftë, kontrolli efektiv nga ana e ekzekutivit nuk nënkupton përgjegjësi për operacionet e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit. Qoftë për të

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

parandaluar shpërdorimin qoftë si parakusht për kontrollin efektiv, kompetencat përkatëse të ministrave përgjegjës dhe të krerëve të agjencive duhet të parashikohen në dispozitat ligjore. Për hir të efektshmërisë, ato duhet të jenë të ndara por plotësuese të njëra-tjetrës. Në qoftë se ministrat janë të përfshirë nga shumë afër në çështjet e përditshme, do të jetë e pamundur që ata të veprojnë si burim i kontrollit të jashtëm dhe e gjithë skema e mbikëqyrjes do të dobësohet. Është vështirë që të vendoset një ndarje e saktë mes funksioneve përkatëse të ministrave dhe të krerëve të agjencive. Sidoqoftë, një model i dobishëm parashtrohet në Aktin kanadez për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit të vitit 1984. Aty thuhet se Drejtori i Shërbimit ka “kontrollin dhe drejtimin e Shërbimit” që është “në varësinë” e Ministrit.<sup>1</sup> Legjislacioni polak për shërbimin e fshehtë të informacionit parashikon një dispozitë që e vlen të përmendet, e cila e bën qartë dallimin mes kompetencave përkatëse të Kryeministrit dhe të Krerëve të Agjencive (shih Tabelën nr. 20 poshtë).

**Tabela nr. 20:**

**Ndarja e kompetencave mes Ministrit dhe Drejtorit të Shërbimit (Poloni)**

Neni 7:

- Kryeministri duhet të përcaktojë drejtimet e veprimtarive të Agjencive me anë të udhëzimeve.
- Krerët e Agjencive, jo më vonë se tre muaj përpara përfundimit të çdo viti kalendarik, secili brenda kompetencave të veta, duhet t'i paraqesë Kryeministrit planet e veprimit për vitin e ardhshëm.
- Krerët e Agjencive, brenda kompetencave të veta, çdo vit, përpara datës 31 janar, duhet t'i paraqesin Kryeministrit raportet për veprimtarinë e Agjencive gjatë vitit të mëparshëm kalendarik.

Burimi: Akti për Agjencitë e Fshehta të Sigurisë së Brendshme dhe Informacionit, 2002, Poloni.

Legjislacioni hollandez për shërbimin e fshehtë të informacionit gjithashtu meriton të shqyrtohet më nga afër. Ai kërkon që “shërbimet dhe bashkërenduesi t'i ushtrojnë detyrat e tyre në përputhje me ligjin dhe në varësi të Ministrit përkatës”.<sup>2</sup> Pra, kjo dispozitë i vë theks të veçantë domosdoshmërisë për të punuar në “përputhje me ligjin”, që gjithashtu nënvizon udhëheqjen e Ministrit.

Shoqëritë në tranzicion, ku ndarja mes qeverisë civile dhe ushtarakëve është e paqartë, mund ta kenë të nevojshme të përcaktojnë përgjashtime të hollësishme me qëllim që të parandalojnë shpërdorimet në të ardhmen. Për shembull, në legjislacionin e ri të Bosnjë-Hercegovinës, ndërsa Kryetari i Këshillit të Ministrave ka një numër funksionesh të hollësishme në lidhje me programin politik dhe rishqyrtimin,<sup>3</sup> në bazë të Nenit 10 ai ndalohet shprehimisht që të marrë përsipër “tërësisht ose pjesërisht” “të drejtat dhe përgjegjësitë” e Drejtorit të Përgjithshëm ose të Zëvendës-drejtorit të Përgjithshëm.<sup>4</sup>

I njëjti ligj gjithashtu parashikon të drejtat dhe përgjegjësitë e Drejtorit të Përgjithshëm në një mënyrë që e bën të qartë karakterin e punës së tyre të përditshme drejtuese. Detyrat përfshijnë, ndër të tjera, përgatitjen e buxhetit vjetor të agjencisë, drejtimin e operacioneve analitike, teknike, administrative dhe të bashkëpunimit në partneritet. Ky ligj gjithashtu përfshin mbrojtjen e burimeve, synimeve dhe operacioneve të

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

shërbimit të fshehtë të informacionit nga deklarimi i paautorizuar, si dhe marrjen, nëpërmjet Kryetarit, të miratimit dhe mbështetjes së Ministrisë të Punëve të Jashtme për veprimtari që mund të kenë ndikim serioz tek politika e jashtme e Bosnjë-Hercegovinës.<sup>5</sup>

## Kapitulli 10

# Njohuritë që duhet të kenë ministrat dhe kontrolli i shërbimit të fshehtë të informacionit

Kontrolli dhe programi politik efektiv demokratik varen nga një proces i dyanshëm bashkëpunimi mes ministrave dhe zyrtarëve. Ministrat kanë nevojë të kenë njohuri për informacionin përkatës që ka agjencia ose për vlerësimet që mbështeten tek ai dhe duhet të jenë në gjendje të japin llogari publikisht, kur është e nevojshme, për veprimet në fushën e sigurisë. Nga ana tjetër, zyrtarët duhet të jenë në gjendje t'i informojnë ministrat e qeverisë për çështjet delikate dhe më të rëndësishme. Është e rëndësishme që ministrat të ndjekin një politikë të detyrues të hapura ndaj agjencive.

Legjislacioni duhet të parashikojë procedura të qarta për drejtimin politik dhe, në rastin e agjencive të brendshme, pavarësi politike, në mënyrë që të garantojnë që çështjet e programit politik të përcaktohen nga politikanët të cilët japin llogari përpara opinionit publik. Është e parapëlqyeshme që mekanizmat e ndryshëm të jenë të shprehura qartë në legjislacion dhe të mbështetura nga detyrimet e nevojshme ligjore. Kjo nuk ndodh sepse është e parapëlqyeshme që marrëdhëniet e përditshme mes agjencive dhe ministrave të trajtohen në mënyrë ligjore. Në të vërtetë, një kuadër ligjor në të cilin kompetencat dhe përgjegjësitë përkatëse janë të qarta vetvetiu kontribuojnë për të eliminuar shpërdorimet dhe për të inkurajuar marrëdhënie pune të përgjegjshme dhe të qarta.

Çështjet e mëposhtme duhet të specifikohen në legjislacion (shih Tabelën nr. 21). Në lidhje me ministrinë, ligjet për shërbimet e fshehta duhet të prononcohen përsa i përket caktimit të përgjegjësisë për hartimin e programit politik përsa i përket çështjeve të sigurisë dhe të shërbimit të fshehtë të informacionit (sigurisht, brenda mandatit legjislativ të agjencive); të drejtës për të marrë relacione nga agjencitë; rezervimit të së drejtës për të miratuar çështje me ndjeshmëri politike (për shembull, bashkëpunimi me agjencitë e vendeve të tjera)<sup>6</sup> apo veprimtari që çenojnë të drejtat themelore (siç është miratimi i ushtrimit të kompetencave të veçanta, pavarësisht nëse kërkohet ose jo miratim i jashtëm, për shembull, nga një gjykatës).<sup>7</sup> Nga ana e agjencisë, duhet të kodifikohen detyrat e mëposhtme përkatëse: detyra për të zbatuar programin politik të qeverisë; detyra për t'u raportuar ministrave, si dhe detyra për të kërkuar miratim për çështje me ndjeshmëri të specifikuar. Tabela e mëposhtme ballafaqon të drejtat e ministrit me detyrat përkatëse të agjencive.

Mekanizmat e sakta për kontrollin që ushtron ekzekutivi mund të përfshijnë kërkesën që udhëzimet të jepen me shkrim, formulimin me shkrim të programeve politike ose objektivave për të drejtuar përparësitë e agjencisë, të drejtën për t'u informuar,



*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

kërkesën që çështjet e ndjeshme të miratohen posaçërisht nga ministrat, proceset e miratimit të buxhetit dhe raportimin e rregullt dhe revizionimin.

<b>Tabela nr. 21:</b> <b>Të drejtat e ministrit</b>	<b>Përgjegjësitë e agjencisë</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Përgjegjësia e ministrit për të hartuar programe politike për çështjet e sigurisë dhe të shërbimit të fshehtë;</li><li>✓ E drejta e ministrit për të marrë relacione nga agjencitë;</li><li>✓ Rezervimi i të drejtës për të miratuar çështje me ndjeshmëri politike (të tilla si bashkëpunimi me agjencitë e vendeve të tjera) ose sipërmarrje që çënojnë të drejtat themelore (miratimi i ushtrimit të kompetencave të veçanta, pavarësisht nëse kërkohet ose jo miratim i jashtëm, për shembull, nga një gjykatës).</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ Detyra për të zbatuar programin politik të qeverisë;</li><li>✓ Detyra për t'u raportuar ministrave;</li><li>✓ Detyra për të kërkuar miratim për çështje me ndjeshmëri të specifikuar.</li></ul>

Legjislacioni kanadez rendit, për shembull, situata në të cilat Drejtorit të Shërbimit të Fshehtë të Informacionit të Kanadasë i kërkohet që të këshillohet jashtë agjencisë me Zëvendësministrin (dmth zyrtarin kryesor të departamentit). Ky është rasti kur Drejtori ballafaqohet me vendimarrje që prek "drejtimit e përgjithshme politike operative të Shërbimit", kur Ministri ka kërkuar këshillim në bazë të udhëzimeve me shkrim dhe përpara se të kërkohet autorizim nga gjykata për të autorizuar survejimin (shih Tabelën nr. 22 më poshtë).

<b>Tabela nr. 22:</b> <b>Këshillimi i Drejtorit me (Zëvendës) Ministrin</b>
<p>Pjesa 7.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Drejtori duhet të këshillohet me Zëvendësministrin për drejtimit e përgjithshme politike operative të Shërbimit.</li><li>2. Drejtori ose çdo punonjës i caktuar nga Ministri për qëllimin e paraqitjes së kërkesës për autorizim në bazë të pjesës 21 ose 23 duhet të këshillohet me Zëvendësministrin përpara se të bëjë kërkesën për autorizim ose për ripërtëritjen e autorizimit.</li></ol> <p>Burimi: Akti kanadez për Shërbimin e Fshehtë të Sigurisë 1984, Pjesët 7(1) dhe (2).</p>

Në shumë vende, për të kryer detyrën e kontrollit ministri shpeshherë ndihmohet nga një Inspektor i Përgjithshëm – një institucion më së shumti i ngritur me ligj dhe i veshur me të drejta dhe përgjegjësi të ndryshme si ndaj ekzekutivit ashtu edhe ndaj parlamentit (për më shumë informacion për Inspektorin e Përgjithshëm, lutemi shihni

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

Pjesën V për "Rolin e organeve të jashtme të shqyrtimit"). Në këtë kontekst, Inspektori i Përgjithshëm monitorizon nëse drejtimit politike të qeverisë për shërbimin e fshehtë zbatohen siç duhet nga ana e shërbimeve.

Është e qartë se të drejtat e ekzekutivit kanë nevojë të kenë një kundërpeshë me qëllim që të parandalohet keqpërdorimi i agjencive nga ana e ekzekutivit. Për këtë qëllim mund të përdoren forma të ndryshme të masave mbrojtëse që do të diskutohen në hollësi në Kapitullin 13.

### **Praktika më e mirë**

- ✓ Legjislacioni për shërbimin e fshehtë duhet të parashikojë dy të drejta të qarta në lidhje me komunikimin: të drejtën e ekzekutivit për të marrë informacionin përkatës që ndodhet në duart e agjencisë dhe të drejtën e krerëve të agjencive për të pasur lidhje me ministrin përkatës;
- ✓ Me ligj, ministri duhet të jetë përgjegjës për hartimin e programit politik përsa i përket çështjeve të sigurisë dhe të shërbimit të fshehtë. Ai, me ligj duhet gjithashtu të ketë të drejtë të marrë rregullisht raportet e agjencive, si dhe të jetë përgjegjës me ligj për miratimin e çështjeve me ndjeshmëri politike.

## Kapitulli 11

# Kontrolli mbi veprimin e fshehtë

Veprimi i fshehtë nënkupton ndërhyrjen apo masat që merr një agjenci e shërbimit të fshehtë në territorin ose punët e një vendi tjetër dhe që nuk bëhen të ditura. Për shembull, Urdhri Ekzekutiv i SHBA-së, 12333, e përcakton termin “veprimtari të veçanta” si më poshtë (shih Tabelën nr. 23 më poshtë):

### Tabela nr. 23:

#### Përcaktimi i veprimit të fshehtë (Shtetet e Bashkuara)

“Veprimtaritë e veçanta nënkuptojnë veprimtari që kryhen në mbështetje të objektivave të politikës së jashtme kombëtare jashtë shtetit, që planifikohen dhe zbatohen në mënyrë që roli i qeverisë së Shteteve të Bashkuara të mos jetë i dukshëm ose i pranuar publikisht, si dhe funksionet në mbështetje të këtyre veprimtarive, por që nuk kanë për synim të ndikojnë tek proceset politike, opinioni publik, politikat ose mediat e Shteteve të Bashkuara dhe nuk përfshijnë veprimtari diplomatike apo grumbullimin dhe prodhimin e informacioneve ose të funksioneve përkatëse të mbështetjes.”<sup>8</sup>

Burimi: Urdhër Ekzekutiv i SHBA-së 12333, 1981, paragrafi 3.4(h).

Veprimi i fshehtë ngre çështje në lidhje me kontrollueshmërinë të paktën për dy arsye. Së pari, meqenëse ky lloj veprimi është i fshehtë, legjislativi do ta ketë të vështirë ta kontrollojë (edhe sikur legjislatorët të jenë të vetëdijshëm për të). Megjithatë, ka një interes të ligjshëm parlamentar për veprimin e ndërmarrë nga punonjësit e shtetit dhe për përdorimin e parave të taksapaguesve. Së dyti, ekziston një dimension etik. Historikisht, një numër programesh për veprime të fshehta kanë përfshirë strategji dhe teknika të diskutueshme. Fakti që këto janë të fshehta dhe zakonisht të kundraligjshme sipas ligjit të shtetit në territorin e të cilit ato zhvillohen, e bën ndoshta edhe më të madh tundimin për shpërdorime. Prandaj është aq më shumë e rëndësishme që politikanët e zgjedhur të përcaktojnë rregulla bazë për atë çka është e pranueshme (për shembull, përputhja me ligjin ndërkombëtar për të drejtat e njeriut) dhe të mbajnë përgjegjësi për autorizimin e veprimit të fshehtë.

Ka disa precedentë ligjorë që duhen përmendur këtu. Njëri nga modelet e pakta të qarta të këtij lloji është autorizimi i ministrit sipas ligjit të Mbretërisë së Bashkuar që, kur jepet, ai siguron mbrojtje ligjore sipas ligjit të Mbretërisë së Bashkuar për akte që kryhen jashtë shtetit nga agjencitë e shërbimit të fshehtë, që shkelin ligjin civil ose penal (shih Tabelën nr. 24).

Shqyrtimi i dy çështjeve që nuk trajtohen nga kjo skemë është i dobishëm. Së pari, nuk ka asnjë kërkesë ligjore që kur kryhen akte të tilla të merret autorizimi i ministrit. Një e metë e dytë lidhet me ligjshmërinë. Për arsye të qarta, në sistemin e vet ligjor shteti mund të kërkojë përjashtim nga përgjegjësia jashtë-territoriale për veprim të

fshehtë dhe, për arsye po aq të qarta, këto veprime janë shkelje e sistemit ligjor brenda territorit të cilit ato kryen. Megjithatë, ka një fushë të ligjshmërisë që nuk duhet anashkaluar apo shpërfillur – ligji ndërkombëtar për të drejtat e njeriut.

**Tabela nr. 24:**

**Autorizimi i veprimit të fshehtë jashtë shtetit (Mbretëria e Bashkuar)**

7(1) Në qoftë se, pavarësisht nga kjo pjesë, një person do të ishte përgjegjës në Mbretërinë e Bashkuar për një veprim që ka bërë jashtë Ishujve Britanikë, ai nuk duhet të jetë njëloj përgjegjës në qoftë se veprimi është autorizuar që të bëhet me anë të një autorizimi të dhënë nga Sekretari i Shtetit në bazë të kësaj pjese (...)

7(3) Sekretari i Shtetit nuk duhet të japë autorizim në bazë të kësaj pjese në qoftë se :

a. çdo veprim që mund bëhet në mbështetje të autorizimit ose, sipas rastit, të operacionit gjatë të cilit mund të bëhen veprime, do të jetë i nevojshëm për kryerjen si duhet të një detyre të Shërbimit të Fshehtë të Informacionit; dhe

b. ka marrëveshje të kënaqshme në fuqi për të siguruar:

i. se asgjë nuk do të bëhet në mbështetje të autorizimit përtej asaj çka është e nevojshme për kryerjen siç duhet të një detyre të Shërbimit të Informacionit; dhe

ii. se, për aq kohë sa mund të bëhen veprime në mbështetje të autorizimit, natyra e tyre dhe pasojat e mundshme do të jenë të arsyeshme, duke mbajtur parasysh qëllimet për të cilat ato u kryen; dhe

c. se ka marrëveshje të kënaqshme në fuqi sipas pjesës 2(2)(a) sa më sipër në lidhje me deklarimin e informacionit të përfutur me anë të kësaj pjese dhe se çdo informacion i përfutur nëpërmjet çfarëdo gjëje të bërë në mbështetje të autorizimit do t'u nënshtrohet atyre marrëveshjeve.

Burimi: Akti për Shërbimet e Fshehta të Informacionit, Mbretëria e Bashkuar, 1994, Pjesa 7.

Të drejtat dhe detyrimet ligjore që burojnë nga kjo pjesë e ligjit gjykohen të zbatueshme në mënyrë universale, d.m.th. zbatueshmëria e tyre nuk ndryshon nga një ndryshim i situatës në vend. Ligji ndërkombëtar për të drejtat e njeriut parashikon një tërësi garancish ligjore universale që mbrojnë individët dhe grupet kundër veprimeve të qeverive, që pengojnë liritë themelore dhe dinjitetin njerëzor.<sup>9</sup> Po bëhet gjithnjë e më shumë e qartë, sidomos në rastin e ECHR, se shtetet mund të jenë përgjegjës jo vetëm për shpërdorimet e të drejtave të njeriut që ndodhin në territorin e tyre, por edhe në zona të tjera ku ato ushtrojnë jurisdiksionin e tyre ose ku shpërdorimi vjen ose është rezultat i veprimeve të zyrtarëve të tyre, kudo që ndodhin.

Në kuadrin e tërësisë në rritje të ligjit ndërkombëtar për të drejtat e njeriut, kur vjen puna te kryerja e veprimeve të fshehta nga ana e shërbimeve të fshehta të informacionit theks i veçantë i duhet vënë Konventës Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (ICCPR)<sup>10</sup>, si dhe Konventës kundër Torturës dhe Trajtimin Tjetër Mizor, Çnjerëzor ose Poshtëruar apo Ndëshkimit (CAT)<sup>11</sup>. Në mënyrë të veçantë, nga veprimi i fshehtë i shërbimit të fshehtë mund të cënohet e drejta për jetën (Neni 6, ICCPR), e drejta për të mos iu nënshtuar torturës apo trajtimit mizor, çnjerëzor ose poshtëruar apo ndëshkimit (Neni 7, ICCPR), si dhe e drejta për lirinë dhe sigurinë e personit (Neni 9, ICCPR). Duhet përmendur dy praktika të kundraligjshme që lidhen drejtpërsëdrejti me sa më sipër, d.m.th vrasjet pa gjyq dhe tortura/trajtimi poshtëruar.

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

Cilidi qoftë objektivi dhe besimi tek rezultatet e mira dhe të drejta të një veprimi të fshehtë, vrasjet jashtëgjyqësore, siç është vrasja e një armiku nga agjentë të shërbimit të fshehtë (jashtë shtetit), janë një shkelje e hapur e të drejtës për jetën shprehur në ICCPR. Meqenëse e drejta për jetën i jepet çdo qenieje njerëzore të quajtur njeri, ajo nuk mund të cënohet (Neni 4 (2) ICCPR). Në kohën kur u shkrua ky traktat, 152 shtete u bënë palë në të.<sup>12</sup>

Praktika tjetër e kundraligjshme e lidhur tradicionalisht me veprimet e fshehta ka të bëjë me teknikat e marrjes në pyetje që mund të çojnë në një shkelje të së drejtës për të mos iu nënshtruar torturës ose trajtimit poshtëruës (Neni 7, ICCPR).

**Tabela nr. 25:**

**Tortura**

Neni 1 i Konventës për Torturën e përcakton krimin e torturës si më poshtë:

“Për qëllimet e kësaj Konvente, termi ‘torturë’ nënkupton çdo veprim me anë të të cilit një personi me dashje i shkaktohet dhimbje ose vuajtje shumë e madhe, qoftë fizike ose mendore, për qëllime të tilla siç është marrja prej tij ose prej një personi të tretë e informacioneve ose e një rrëfimi, duke e ndëshkuar atë për një veprim që ai ose një person i tretë ka kryer ose dyshohet se e ka kryer, ose frikësimi i çfarëdo lloji, kur një dhimbje ose vuajtje e tillë shkaktohet nga një zyrtar publik ose një person tjetër që vepron në një cilësi zyrtare ose me nxitjen e tij. Nuk përfshihet në torturë dhimbja apo vuajtja që mund të shkaktohet si pjesë organike ose shoqëruese e masave të ligjshme”.

Burimi: Konventa kundër Torturës dhe Trajtimit Tjetër

Mizor, Çnjerëzor ose Poshtëruës apo Ndëshkimit, Asambleja e Përgjithshme, Rezoluta 39/46,

39 U.N. G.A.O.R. Supplement (nr. 51) tek 197,

Dokument i Kombeve të Bashkuara A/39/51 (1984), që ka hyrë në fuqi më 26 qershor 1986.

Shembuj të teknikave të marrjes në pyetje që e shkelin këtë të drejtë janë dhënë në një gjykim të mirënjohur të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut. Gjykata renditi:

- *mbështetjen pas murit*: detyrimi i të ndaluarve që të qëndrojnë për periudha prej disa orësh në një “pozicion stresi”, i përshkruar nga ata të cilët e kanë provuar si “hapje në formë shqiponje pas murit, me gishtat e vendosur lart mbi kokën e mbështetur pas murit, këmbët e hapura anash dhe shputat prapa, duke i bërë që të qëndrojnë mbi gishtat e këmbëve me peshën e trupit kryesisht mbi gishta”;
- *mbulimin me kapuç*: vendosja e një thesi të zi ose ngjyrë blu të errët mbi kokën e të ndaluarve dhe, të paktën në fillim, mbajtja e tij ashtu gjatë gjithë kohës, përveç kohës së marrjes në pyetje;
- *nënshtrimin ndaj zhurmës*: gjatë marrjeve të tyre në pyetje, mbajtja e të ndaluarve në një dhomë kur ka pasur një zhurmë të vazhdueshme të fortë dhe fishkëlluese;
- *lënien pa gjumë*: gjatë marrjeve të tyre në pyetje, lënia e të ndaluarve pa gjumë; dhe
- *lënien pa ushqim dhe pa ujë*: nënshtrimi i të ndaluarve ndaj një diete të zvogëluar gjatë qëndrimit të tyre në qendër dhe gjatë marrjeve në pyetje.<sup>13</sup>

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

Është e qartë se, sipas të drejtës ndërkombëtare, përdorimi për qëllime ligjore i informacioneve të nxjerra me anë të torturës është i ndaluar (shih Kapitullin 12).

Për operacionet në vend normalisht ka standarte më të larta në krahasim me operacionet që kryhen jashtë vendit. Pavarësisht nga kjo, ekzekutivi luan një rol vendimtar në monitorizimin e ligjshmërisë së veprimeve të fshehta të shërbimeve të fshehta të informacionit – ndër të tjera, ai duhet të monitorojë respektimin e dispozitave bazë për të drejtat e njeriut. Shembulli në vijim nga Akti për Shërbimet e Fshehta të Informacionit të Australisë dokumenton mirë rëndësinë që i vihet përfshirjes së ekzekutivit kur vjen puna tek kontrollimi i veprimeve të fshehta (shih Tabelën nr. 26 më poshtë).

**Tabela nr. 26:**

**Legalizimi i kontrollit të ministrit mbi veprimin e fshehtë (Australi)**

*Pjesa 6 Detyrat e ASIS*

1. Detyrat e ASIS janë (...):

- e. të ndërmarrë veprimte të tilla të tjera siç urdhëron Ministri përgjegjës në lidhje me aftësitë, synimet apo veprimtaritë e njerëzve ose organizatave jashtë Australisë.
2. Ministri përgjegjës mund ta urdhërojë ASIS të ndërmarrë veprimtari që përmenden në paragrafin (1)(e) vetëm në qoftë se Ministri:
  - a. është këshilluar me ministra të tjerë që kanë përgjegjësi të përafërta; dhe
  - b. është i kënaqur që ekzistojnë struktura të kënaqshme për të garantuar që, gjatë zbatimit të urdhrit, nuk do të bëhet asgjë përtej asaj çka është e nevojshme në lidhje me qëllimet për të cilat është dhënë urdhri; dhe
  - c. është i kënaqur që ekzistojnë struktura të kënaqshme për të garantuar që natyra dhe pasojat e veprimeve të bëra gjatë zbatimit të urdhrit do të jenë të arsyeshme në lidhje me qëllimet për të cilat është dhënë urdhri.
3. Urdhri sipas paragrafit (1)(e) duhet të jetë me shkrim.

*Pjesa 6A Komisioni që duhet këshilluar për veprimtari të tjera*

Në qoftë se Ministri përgjegjës jep urdhër sipas paragrafit 6(1)(e), sa më shpejt që të jetë e mundur Ministri duhet të këshillohet me Komisionin për natyrën e veprimtarisë ose veprimtarive që do të ndërmerren.

Burimi: Akti për Shërbimet e Fshehta të Informacionit, Australi, 2001, Pjesa 6.

Duke pranuar se këto operacione janë kundër ligjit të vendit ku ndodh operacioni, duhet të merren masa mbrojtëse për qytetarët e vetë shtetit veprues, të cilët mund të preken nga operacionet e fshehta të shërbimeve të fshehta. Tipike në këtë aspekt është Pjesa 15 e Aktit australian për Shërbimet e Fshehta të Informacionit, 2001, që thotë se Ministri përgjegjës për ASIS “duhet të nxjerrë rregulla me shkrim që të rregullojnë komunikimin dhe ruajtjen nga ana e ASIS e informacioneve të fshehta në lidhje me persona australianë”. Për këtë qëllim, Ministri “duhet të mbajë parasysh nevojën për të garantuar që intimiteti i personave australianë të ruhet për aq sa është në përputhje me kryerjen siç duhet nga ana e [ASIS] e detyrave të tij”.<sup>14</sup>

### **Praktika më e mirë**

- ✓ I gjithë veprimi i fshehtë duhet të miratohet nga anëtari përgjegjës i ekzekutivit sipas një kuadri ligjor të miratuar nga parlamenti. Duhet të bëhen raporte të rregullta;
- ✓ Asnjë veprim nuk duhet të ndërmerret ose nuk duhet të miratohet nga ndonjë zyrtar në kuadrin e një programi për veprim të fshehtë, që do të çënonte të drejtat ndërkombëtare të njeriut.

## Kapitulli 12

# Bashkëpunimi ndërkombëtar

Një fushë në të cilën është veçanërisht e vështirë që ministrat ose legjislativi të ushtrojnë shqyrtim të hollësishëm ka të bëjë me punën e organeve ndërkombëtare/mbi-kombëtare, si dhe marrëveshjet e bashkëpunimit dypalësh.<sup>15</sup> Pas 11 shtatorit, këto marrëveshje po bëhen gjithnjë e më të rëndësishme dhe po përdoren gjithnjë e më gjerësisht. Edhe atje ku interesat e dy vendeve nuk përkojnë plotësisht, shërbimi i fshehtë i informacionit shpeshherë mbështet e furnizon “me material” për “të zëvendësuar atë” të tjerëve. Bashkëpunimi dypalësh normalisht nënkupton shkëmbimin e informacionit dhe analizave të fshehta për tema me interes të ndërsjelltë. Të tilla marrëdhënie dypalëshe mund të vendosen dhe të vazhdohen vetëm në qoftë se të dyja palët e respektojnë plotësisht dhe në mënyrë të rreptë marrëveshjen bazë, që është në themel të shkëmbimit të informacioneve mes tyre: që origjina dhe hollësitë e informacioneve të dhëna nga shërbimi partner do të mbrohen sipas klasifikimit të tij dhe nuk do t’u kalohen palëve të treta.

Në të vërtetë, bashkëpunimi me agjencitë e huaja është një domosdoshmëri praktike, për shembull, për të luftuar terrorizmin. Megjithatë, edhe kjo mbart rrezikun, në rastin më të mirë, të kompromentimit të standarteve vendase të kushtetueshmërisë, të ligjshmërisë dhe të rregullave të mirësjelljes nëpërmjet bashkëpunimit të parregulluar me ligj dhe, në rastin më të keq, të përdorimit në mënyrë të vetëdijshme të marrëveshjeve të bashkëpunimit për t’u dredhuar kontrolleve të brendshme përsa i përket marrjes së informacioneve ose mbrojtjes së intimitetit. Për këtë arsye është thelbësore që bashkëpunimi në shkallë ndërkombëtare i shërbimeve të fshehta të informacionit të autorizohet siç duhet dhe që ai t’u nënshtrohet masave minimale mbrojtëse. Tabela më poshtë zbërthen konkretisht veprimtaritë e ndryshme që përbëjnë bashkëpunimin e shërbimeve të fshehta në shkallë ndërkombëtare.

**Tabela nr. 27:**

### **Praktika të ndryshme të bashkëpunimit të shërbimeve të fshehta: shkëmbimi dypalësh**

Forma më e zakonshme e bashkëpunimit të shërbimeve të fshehta në shkallë ndërkombëtare përfaqëson shkëmbimin dypalësh të informacioneve dhe analizave për tema me interes të ndërsjelltë. Përveç këtij shkëmbimi dypalësh, mund të ekzistojnë gjithashtu marrëdhënie të tjera, më të fshehta ose të veçanta, dhe marrëveshje bashkëpunimi, që mund të marrin çdonjërin prej këtyre formave të ndryshme.

- Një shtet mund të pranojë të ndërmarrë grumbullimin e informacioneve dhe/ose të bëjë analiza në një fushë dhe t’i shkëmbejë ato me informacionet e shtetit tjetër që i jep në një fushë tjetër;
- Një shtet mund t’ia lejojë një tjetri përdorimin e territorit të tij për operacione të grumbullimit të informacioneve në këmbim të ndarjes bashkarisht të rezultateve të



këtij grumbullimi;

- Një shtet mund të ndihmojë një tjetër që të fitojë një aftësi grumbullimi për qëllimet e veta me kusht që shteti ofruar të lejojë t'i ndajë bashkarisht rezultatet;
- Operacionet e përbashkëta të grumbullimit të informacioneve mund të ndërmerren me oficerët e shërbimeve të fshehta të një shteti, që punojnë krah për krah ose në mënyrë plotësuese me homologët e tyre të huaj;
- Ndërmjet shërbimeve të fshehta të informacioneve të dy shteteve, mund të bëhen shkëmbime të analistëve ose teknikienëve
- Një shtet mund të ofrojë kualifikim në këmbim të shërbimeve të ofruara nga shërbimi i fshehtë i informacionit i një shteti tjetër, sa herë që një shërbim i huaj mund t'u sjellë aftësi unike përpjekjeve të tjera.

Pavarësisht nga rëndësia e shkëmbimit dypalësh të informacioneve të fshehta, arsyeja themelore *quid pro quo* (shkëmbimit) gjithnjë e më shumë ka gjetur një zbatim më të gjerë nëpërmjet formave shumëpalëshe të bashkëpunimit të shërbimeve të fshehta. Tradicionalisht, hollësitë e sakta të bashkëpunimit të shërbimeve të fshehta kanë qenë sekrete – shembulli më i njohur ndoshta janë marrëveshjet për shkëmbimin e informacioneve për sinjalet mes Shteteve të Bashkuara, Mbretërisë së Bashkuar, Australisë, Kanadasë dhe Zelandës së Re, që e ka zanafillën që nga Lufta e Dytë Botërore dhe mendohet se mbështetet në një traktat të pabotuar të vitit 1947.<sup>16</sup> Brenda rajonit evropian, për shembull, angazhimi për të shkuar një hap më tej drejt bashkimit të sovranitetit dhe për të kapërcyer shfaqjen e thjeshtë të gatishmërisë politike në këtë aspekt është arritur me anë të krijimit pozicionit të një bashkërenduesi të Kundër-Terrorizmit të Bashkimit Evropian në mars 2004.<sup>17</sup> E vetmja detyrë më e rëndësishme e këtij institucioni të ri është mbikëqyrja dhe bashkërendimi i punës së Këshillit Evropian në luftën kundër terrorizmit – duke siguruar, kështu, që të zbatohen vendimet e shkëmbimit shumëpalësh të informacioneve të fshehta.

Përsëri, përveç këtij niveli rajonal, Deklarata e kohëve të fundit Shtetet e Bashkuara-Bashkimi Evropian për Luftimin e Terrorizmit<sup>18</sup> gjithashtu përmend shprehimisht domosdoshmërinë e shkëmbimit shumëpalësh të informacioneve të fshehta si një masë për krijimin e aftësive për të punuar në mënyrë efektive kundër rreziqeve të terrorizmit (shih Tabelën nr. 28 më poshtë).

**Tabela nr. 28:**

**Shkëmbimi shumëpalësh i informacionit të fshehtë: angazhim i ripërtërirë BE-SHBA**

3.3 Ne do të punojmë së bashku për të rritur, në përputhje me legjislacionin kombëtar, aftësitë tona për të shkëmbyer informacione mes agjencive të shërbimeve të fshehta dhe agjencive të forcave të rendit për të parandaluar dhe shkatërruar veprimtaritë terroriste dhe për të përdorur më mirë informacionet e ndjeshme, siç lejohet nga legjislacioni kombëtar, në mbështetje të përndjekjeve të terroristëve në një mënyrë që mbron informacionet, duke siguruar ndërkohë një gjykim të paanshëm.

Burimi: Deklarata SHBA-BE për Luftimin e Terrorizmit, nënshkruar në Shannon, Irlandë, më 26 qershor 2004.

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

Në përgjithësi, bashkëpunimi me agjencitë e huaja duhet të bëhet vetëm në përputhje me marrëveshjet e miratuara nga politikanë të përgjegjshëm demokratikisht, zakonisht të ekzekutivit.<sup>19</sup>

Sa më poshtë janë shembuj të situatave kur kërkohet kontroll efektiv nga ana e ministrave mbi praktikën e bashkëpunimit të shërbimeve të fshehta me qëllim që të respektohet parimi i kontrollueshmërisë.

- **Çështja e “mohueshmërisë së mundshme”**

Mohueshmëria e mundshme është një doktrinë politike e zhvilluar në vitet pesëdhjetë dhe ku përfshihet edhe ideja e krijimit të strukturave të pushtetit dhe të hallkave të komandës aq të palidhura dhe informale sa që mund të mohohen në qoftë se del e nevojshme. Ideja e një produkti të planifikimit strategjik të Luftës së Ftohtë në bazë të të cilit shërbimeve të fshehta të informacionit mund t'u jepen udhëzime të diskutueshme nga figura të fuqishme të ekzekutivit – por që ekzistenca dhe burimi i vërtetë i këtyre udhëzimeve mund të mohohen po të jetë e nevojshme; për shembull, një operacion ka shkuar tmerrsisht keq dhe ka qenë e nevojshme që administrata ta mohojë atë. Një zbatim i mundshëm i kësaj doktrine në ditët e sotme mund të shihet në situatën kur një qeveri mendohet se paguan shpërblim pasi është rrëmbyer një qytetar i veti. Në këto situata, qeveritë kanë tendencë ta braktisin mundësinë e hyrjes në bisedime të drejtëpërdrejta me terroristët për arsye të kuptueshme politike. Megjithatë, ato gjithashtu nuk duan të konsiderohen se janë indiferente ndaj fatit të personit të rrëmbyer. Shpeshherë u jepet njëfarë udhëzimi anëtarëve të shërbimit sekret të cilët, në emër të qeverisë, lidhen me pengmarrësit. Në këto situata, është e rëndësishme që të mbahet një ekuilibër mes nevojës për fshehtësi dhe nevojës që shtetarëve t'u kërkohet llogari për veprimet e tyre.

- **Bashkëpunimi me shërbimet e fshehta huaja të informacionit praktikën e të cilave prekin të drejtat e pacënueshme të njeriut**

Ndonëse kundërshtohet publikisht, në rrethana të jashtëzakonshme mund të jetë tunduese që shërbimet e fshehta të informacionit të marrin informacione për çështje të ngutshme të sigurisë kombëtare – pavarësisht nga metoda fillestare që është përdorur për të përfutur informacione. Sidoqoftë, e drejta ndërkombëtare e ndalon në mënyrë të qartë, për shembull në ndjekjen ligjore të terroristëve ose në procedurat e dëbimit të tyre, përdorimin e pohimeve të përfutura në një shtet tjetër nëpërmjet ushtrimit të torturës.<sup>20</sup> Në bazë të Nenit 15 të Konventës së Kombeve të Bashkuara kundër Torturës, çdo pohim i bërë si rezultat i torturës është i papranueshëm si dëshmi në “çfarëdo procedure”, përveç procedurave kundër atij që mendohet se ushtron torturën. Kjo mbrojtje zgjerohet në Konventat e Gjenevës dhe në disa norma të tjera ndërkombëtare që gjithashtu përjashtojnë pohimet e marra si rezultat i trajtimit tjetër mizor, çnjerëzor ose degradues apo ndëshkimit, si dhe torturës.<sup>21</sup>

Mund të argumentohet, ndonëse siç thuhet e drejta ndërkombëtare nuk është aq specifike këtu, se të njëjtat gjykime vlejnë edhe për përdorimin jo të drejtëpërdrejtë të informacioneve të marra nga shërbimet e sigurisë të një shteti tjetër nëpërmjet ushtrimit të torturës.

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

[D]uke përdorur torturën apo madje duke zbatuar frytet e torturës, një shtet demokratik e dobëson "idealit" e tij të luftës kundër terroristëve, duke përdorur metodat e tyre, duke humbur kështu arsyen e lartë morale që ka një shoqëri e hapur demokratike.<sup>22</sup>

Përdorimi i informacioneve të marra si rezultat i ushtrimit të torturës duhet të ndalohej në vetvete. Ai shkel të drejtat themelore të njeriut. Përsëri, kontrolli efektiv nga ana e ministrit mbi shërbimet e fshehta të informacionit mund të sigurojë masën e nevojshme mbrojtëse për të siguruar që ky ndalim të respektohet në të gjitha kohët.

- **Dhënia e informacioneve për qytetarë vendas shërbimeve të huaja të sigurisë**

Legjislacioni duhet të parashikojë masa të qarta mbrojtëse kundër shmangies së kontrolleve që zbatohen sipas ligjit vendas nëpërmjet bashkëpunimit me agjencitë e huaja. Legjislacioni gjerman (shih Tabelën nr. 29 në faqen tjetër) jep një ilustrim.

Kur informacionet merren nga një agjenci e huaj ose ndërkombëtare, ato duhet t'i nënshtrohet si kontrolleve të zbatueshme në vendin e origjinës, ashtu edhe atyre normave që zbatohen sipas ligjit vendas. Informacionet duhet t'u deklarohen agjencive të huaja të fshehta të sigurisë dhe informacionit vetëm në qoftë se ato marrin përsipër t'i mbajnë dhe t'i përdorin ato në bazë të të njëjtave kontrolle që zbatohen sipas ligjit vendas për agjencinë që i deklaron ato (krahas ligjeve që zbatohen për agjencinë që i merr ato).

**Tabela nr. 29:**

**Dhënia e informacionit për qytetarë vendas shërbimeve të huaja të sigurisë: një shembull nga legjislacioni gjerman për shërbimet e fshehta**

Neni 19 (3)

Agjencia mund t'u ofrojë shërbimeve të huaja të sigurisë dhe shërbimeve të tjera të huaja përkatëse, si dhe organizatave mbi-kombëtare dhe ndërkombëtare, të dhëna në lidhje me qytetarë, me kusht që dhënia e këtyre të dhënave të jetë thelbësore për kryerjen e detyrave të saj ose sepse interesat mbizotëruese të sigurisë të institucionit marrës e kërkojnë këtë. Dhënia e informacioneve pushon kur kjo bie ndesh me interesat themelore me jashtë që ka Republika Federale e Gjermanisë ose kur meriton të mbrohen interesat e spikatura të personave privatë të prekur.

Dhënia e të dhënave duhet të regjistrohet në dosje publike. Përfituesi duhet të udhëzohet se informacionet transmetohen me kusht që të dhënat të mund të përdoren vetëm për qëllimin e veçantë për të cilin janë dërguar. Agjencia rezervon të drejtën të kërkojë informacion për përdorimin e të dhënave nga ana e përfituesit.

Burimi: *Bundesverfassungsschutzgesetz* (BVerfSchG), Gjermani, nëntor 2002, Neni 19 (*Përkthim jozyrtar*).

Nënvizojmë se bashkëpunimi ndërkombëtar nuk është i kufizuar vetëm me marrëveshje dypalëshe/shumëpalëshe mes shërbimeve të fshehta kombëtare të informacionit, por mund të nënkuptojë gjithashtu detyrën për të bashkëpunuar me një

gjykatë ndërkombëtare. Mbahet parasysh Gjykata Ndërkombëtare e Krimeve për Ish Jugosllavinë (shih Tabelën nr. 30 më poshtë).

**Tabela nr. 30:**

**Detyra e shërbimeve të fshehta boshnjake të informacionit për të bashkëpunuar me Gjykatën Ndërkombëtare të Krimeve për Ish Jugosllavinë**

Neni 6

Agjencia duhet të bashkëpunojë me Gjykatën Ndërkombëtare të Krimeve për Ish Jugosllavinë, ndër të tjera, duke i dhënë Gjykatës informacione në lidhje me persona përgjegjës për shkelje të rënda të së drejtës ndërkombëtare humanitare në territorin e ish Jugosllavisë që nga viti 1991 (më poshtë: Gjykata Ndërkombëtare).

Burimi: Ligji për Agjencitë e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit, Bosnjë-Hercegovinë, 2004, Neni 6.

**Praktika më e mirë**

- ✓ Është thelbësore që bashkëpunimi në shkallë ndërkombëtare të jetë i autorizuar siç duhet nga ministrat dhe t'u nënshtrohet masave minimale mbrojtëse për të siguruar përputhjen me ligjin vendas dhe detyrimet ligjore ndërkombëtare;
- ✓ Masat ligjore mbrojtëse duhet të përfshihen për të parandaluar përdorimin e shkëmbimit të informacionit të fshehtë në një mënyrë që t'u shmanget normave për të drejtat e pacënueshme të njeriut ose kontrolleve sipas ligjit vendas.

## Kapitulli 13

# Masat mbrojtëse kundër shpërdorimit nga ana e ministrit

Në kapitujt e mëparshëm, është argumentuar se kontrolli nga ana e ekzekutivit dhe e ministrit është një nga elementet thelbësore të kontrollueshmërisë demokratike të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit. Sidoqoftë, ekziston rreziku që shërbimet mund të bëhen të bindura ndaj shpërdorimit politik nga ana e ekzekutivit. Jo vetëm shtetet në tranzicion, por edhe demokracitë Perëndimore kanë qenë dëshmitarë të trazirave politike sepse ministrat i kanë përdorur shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit për arsye personale ose politike, psh udhëzimi i shërbimeve për të përgjuar kundërshtarë politikë ose përdorimi i pasurive të shërbimeve për interesa tregtare. Kryesisht për këto arsye është jetike që të ekzistojnë masa mbrojtëse që të garantojnë paanshmërinë dhe profesionalizmin e shërbimeve. Në diskutimin e mëposhtëm, theksi i vihet masave institucionale mbrojtëse (shih gjithashtu Kapitullin 8 për “Drejtimin e brendshëm dhe kontrollin e agjencisë”).

Pavarësisht se është një domosdoshmëri demokratike, kontrolli nga ana e ekzekutivit në fushën e sigurisë mbart disavantazhe të mundshme. Së pari, ekziston rreziku i fshehtësisë së tepërt, kur qeveria në fakt i trajton informacionet e marra nga nëpunësit publikë si pronë të vetën; për shembull, ajo mund të përpiqet të mos i japë informacionet për kontrollueshmërinë ose procedurat e sigurisë që janë çështje legjitime të debatit publik, nën maskën e “sigurisë kombëtare”. Së dyti, ekziston tundimi për t’i përdorur agjencitë e sigurisë ose aftësitë e tyre për të mbledhur informacione për qëllime të politikës së brendshme, dmth për të grumbulluar informacione për kundërshtarët e brendshëm politikë ose për t’i diskredituar ata. Prandaj, masat mbrojtëse që zyrtarët të mos i pranojnë udhëzimet e paarsyeshme të qeverisë (për shembull, për të dhënë informacione për kundërshtarët e brendshëm politikë) janë shumë të dëshirueshme.

Ekziston një ekuilibër delikat mes sigurimit të kontrollit të duhur demokratik në fushën e sigurisë dhe parandalimit të manipulimit politik. E kemi përmendur në Kapitullin 5 në lidhje me nevojën për të siguruar masa ligjore mbrojtëse për krerët e agjencive nëpërmjet sigurisë së periudhës të qëndrimit në detyrë, për të vendosur kufij ligjorë në lidhje me atë çka mund t’u kërkohet këtyre agjencive që të bëjnë dhe për të përcaktuar mekanizmat e pavarur për ngritjen e shqetësimeve rreth shpërdorimeve. Atje ku anëtarët e stafit të agjencive të sigurisë i druhen manipulimit politik është jetike që për ata të ekzistojnë procedura që i lejojnë t’i ngrejnjë këto shqetësime jashtë organizatës. Prandaj procedurat e informimit ose ankimit janë të rëndësishme (shih Pjesën II, Kapitulli 8 për “Raportimin e veprimit të kundraligjshëm”).

## **Masat mbrojtëse**

Legjislacioni që rregullon agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit duhet të parashikojë struktura të qarta të drejtimit politik dhe, në rastin e agjencive të brendshme, të pavarësisë politike, për të siguruar që çështjet e programit politik të përcaktohen nga politikanët që japin llogari përpara opinionit publik. Të drejtat e ekzekutivit duhet të jenë të baraspeshuara me qëllim që të parandalohet keqpërdorimi i agjencive nga ana e ekzekutivit. Për këtë qëllim mund të përdoren forma të ndryshme të masave mbrojtëse. Në Kanada, Hungari dhe Australi ekziston kërkesa që udhëzime të caktuara të ministrit të jepen me shkrim (shih shembullin hungarez në Tabelën nr. 31 më poshtë).

### **Tabela nr. 31:**

#### **Drejtimi dhe kontrolli i shërbimeve të sigurisë kombëtare në Hungari**

Pjesa 11

1 (b) Dy herë në vit, Ministri duhet t'i përcaktojë me shkrim detyrat aktuale të shërbimeve për drejtorët e përgjithshëm; ai duhet të japë urdhra me shkrim për plotësimin e kërkesave për informacionet që merren nga anëtarët e qeverisë.

Burimi: Akti për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë dhe të Informacionit 1995, Hungari, Pjesa 11.

Mund të kërkohet gjithashtu që udhëzimet e Ministrit të deklarohen jashtë agjencisë. Ligji kanadez, për shembull, kërkon që ato t'i jepen organit të Rishqyrtimit<sup>23</sup> dhe ligji australian kërkon që udhëzimet t'i përcillen Inspektorit të Përgjithshëm të Shërbimeve të Fshehta dhe të Sigurisë sa më shpejt që të jetë e mundur pasi të jenë dhënë (shih Tabelën nr. 32 më poshtë).

### **Tabela nr. 32:**

#### **Detyrat e Ministrit përballë agjencisë (Australi)**

Pjesa 32B: Ministri duhet t'i japë direktiva dhe udhëzues Inspektorit të Përgjithshëm

1. Kjo pjesë vlen për udhëzuesit ose direktivat që i jep Ministri përgjegjës kreut të ASIS ose DSD.
2. Sa më shpejt që të jetë e mundur, pasi kreut të agjencisë i është dhënë një direktivë ose udhëzues që nxirret ditën e fillimit ose pas ditës së fillimit, Ministri duhet t'i japë Inspektorit të Përgjithshëm një kopje të vetme të direktivës ose udhëzuesit.
3. Sa më shpejt që të jetë e mundur pas ditës së fillimit, Ministri duhet t'i japë Inspektorit të Përgjithshëm një kopje të vetme të çdo direktive ose udhëzuesi që është nxjerrë përpara asaj dite dhe është ende në fuqi.

Burimi: Akti australian për Inspektorin e Përgjithshëm të Shërbimeve të Fshehta dhe të Sigurisë, 1986, Pjesa 32B.

Brenda një kuadri më të gjerë të kontrollit dhe balancimit, legjislacioni australian për shërbimin e fshehtë ka një tjetër dispozitë për masat mbrojtëse, detyrën e Drejtorit të Përgjithshëm për të informuar Udhëheqësin e Opozitës.<sup>24</sup> Theksojmë se kjo është edhe një praktikë jozyrtare e vendosur edhe në vende të tjera që synojnë, ndër të

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

tjera, parandalimin e shpërdorimit nga ana e Ministrisë. Ka më shumë gjasa që ndaj sigurisë dhe shërbimit të fshehtë të mbahet një qëndrim dypalësh në qoftë se parlamentarët kryesorë opozitarë nuk mendojnë se janë përjashtuar krejtësisht nga “rrethi i fshehtësisë”. Shembulli austrian është një shembull që vepron brenda një demokracie të stilit të Westminsterit, edhe pse në kushte federate. Në një shtet më të ndërlikuar federal presidencial mund të ketë një rreth aktorësh të cilët duhet të informohen mbi bazën e “nevojës për të ditur”.<sup>25</sup>

Shembujt e mëposhtëm nga Bosnjë-Hercegovina dhe nga Mbretëria e Bashkuar janë të dobishëm për aq sa ato përfshijnë dispozita të qarta se shërbimet e fshehta të sigurisë/informacionit nuk duhet të jenë të hapura për përpjekjet që orvaten të minojnë paanshmërinë e tyre – qoftë duke përkrahur interesat e partive të caktuara politike apo duke minuar besueshmërinë e lëvizjeve politike legjitime brenda vendit (shih Tabelën nr. 33 dhe 34 më poshtë).

**Tabela nr. 33:**

**Masat për të mbrojtur paanshmërinë e agjencisë**

**A. Shembull nga legjislacioni boshnjak:**

Neni 39

Punonjësit nuk duhet të jenë anëtarë të partive politike, nuk duhet të marrin udhëzime nga partitë politike ose nuk duhet të kryejnë ndonjë veprimtari kundrejt shpërblimit apo detyra të tjera publike ose profesionale të papajtuashme me punën në Agjenci.

Neni 56

1. Agjencia duhet të jetë jopolitike dhe nuk duhet të përfshihet në përkrahjen, mbrojtjen ose minimin e interesave të ndonjë partie politike, organizate të ligjshme politike ose ndonjë elementi përbërës.
2. Agjencia nuk mund të hetojë akte proteste, mbrojtjeje ose mosmarrëveshjeje, që janë të organizuara dhe që kryhen në mënyrë të ligjshme.

Burimi: Ligji për Agjencitë e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit, Bosnjë-Hercegovinë, 2004.

**B. Shembull nga legjislacioni i Mbretërisë së Bashkuar:**

Pjesa 2 Drejtori i Përgjithshëm

2.— (1) Operacionet e Shërbimit duhet të vazhdojnë të jenë nën kontrollin e një Drejtori të Përgjithshëm të emëruar nga Sekretari i Shtetit.

(2) Drejtori i Përgjithshëm duhet të jetë përgjegjës për efikasitetin e Shërbimit dhe duhet të jetë detyra e tij që të sigurojë —

(a) se ekzistojnë marrëveshje për të garantuar që asnjë informacion të mos merret nga Shërbimi, përveç informacioneve të nevojshme për kryerjen siç duhet të detyrave të tij, ose që asnjë informacion të mos deklarohet prej tij, përveç informacioneve të nevojshme për këtë qëllim ose për qëllimin e parandalimit ose zbulimit të krimit të rëndë ose për qëllimin e ndonjë procedure penale; dhe

(b) se Shërbimi nuk ndërmerr asnjë veprim për të përkrahur interesat e ndonjë partie politike;

Burimi: Akti për Shërbimin e Sigurisë, Mbretëria e Bashkuar, 1989, Pjesa 2.

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

Një lloj i tretë i masave mbrojtëse është "politika e dyerve të hapura", që përmendet më lart, me anë të së cilës kreut të agjencisë i jepet e drejta për t'u lidhur me kryeministrin ose presidentin. Në Mbretërinë e Bashkuar, për shembull, krerët e agjencive të Shërbimit të Sigurisë, të Shërbimit të Fshehtë të Informacionit dhe i Shtabit të Komunikimeve të Qeverisë, ndonëse përgjigjen përkatësisht përpara Sekretarit të Brendshëm dhe Sekretarit të Jashtëm, kanë të drejtë të lidhen me Kryeministrin.<sup>26</sup>

**Tabela nr. 34:**

**E drejta e kreut të agjencisë për t'u lidhur me kryeministrin (Mbretëria e Bashkuar)**

Kreu i Shërbimit të Fshehtë të Informacionit duhet t'i bëjë një raport vjetor për punën e Shërbimit të Fshehtë të Informacionit Kryeministrit dhe Sekretarit të Shtetit dhe në çdo kohë mund t'i raportojë secilit prej tyre për çfarëdo çështjeje që lidhet me punën e tij.

Burimi: Pjesa 2(4), Akti për Shërbimin e Fshehtë të Informacionit 1994, Mbretëria e Bashkuar .

### **Praktika më e mirë**

- ✓ Legjislacioni për shërbimin e fshehtë duhet të parashikojë masa mbrojtëse kundër shpërdorimit dhe politizimit të shërbimeve të fshehta të informacionit nga ana e Ministrit. Mund të përfytyrohen mekanizma të ndryshëm të mbrojtjes, siç është kërkesa që të gjitha udhëzimet e Ministrit të jepen me shkrim dhe/ose t'i deklarohen një organi të jashtëm shqyrtimi, si edhe kërkesa që Ministri të informojë Udhëheqësin e Opozitës;
- ✓ Shërbimet e Fshehta të Informacionit nuk duhet të ndërmarrin ndonjë veprim për të përkrahur interesat e një partie politike;
- ✓ Shërbimet e Fshehta të Informacionit nuk duhet të lejohen të hetojnë akte proteste, mbrojtjeje ose mosmarrëveshjeje që janë pjesë e procesit demokratik dhe në përputhje me ligjin.



## Shënimet në fund të faqes Pjesa III – Roli i ekzekutivit

1. Akti për Shërbimin e Fshehtë, Kanada, R.S. 1985.
2. Akti për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit 2002, Hollandë, Neni 2.
3. Ligji për Agjencitë e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit 2004, Bosnjë-Hercegovinë, Nenet 8 dhe 9.
4. Ligji për Agjencitë e Shërbimeve të Sigurisë dhe Informacionit 2004, Bosnjë-Hercegovinë, Neni 10
5. Ligji për Agjencitë e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit 2004, Bosnjë-Hercegovinë, Neni 27.
6. Akti kanadez për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit 1984, pjesa 13.
7. Legjislacioni australian kërkon që ministrat përgjegjës për ASIS [Shërbimet Sekrete dhe të Fshehta të Informacionit] dhe Ministri përgjegjës për DSD [Drejtoria për Sinjalet e Mbrojtjes, Departamenti i Mbrojtjes] t'u japin udhëzime me shkrim krerëve të agjencive që merren me situatat në të cilat agjencitë japin informacione për australianët: Akti për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 2001, pjesa 8(1).
8. Urdhri Ekzekutiv i SHBA-së deklaron një masë të kontrollit të *Presidentit*: "Asnjë agjenci tjetër përveç CIA-s (ose Forcat e Armatosura të Shteteve të Bashkuara në kohë lufte deklaruar nga Kongresi ose gjatë çfarëdo periudhe të pasqyruar nga një raport i Presidentit për Kongresin në bazë të Rezolutës së Fuqive të Luftës [87 Stat. 855]) nuk mund të kryejë ndonjë veprimtari të veçantë në qoftë se Presidenti nuk vendos që një tjetër agjenci ka më shumë gjasa të arrijë një objektivi të caktuar".
9. Condé, H. V., "Manual i terminologjisë së të drejtave ndërkombëtare të njeriut", (Lincoln, NE: University of Nebraska Press, 2004), f. 111.
10. Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara, Rezoluta 2200 A (XXI), 21 UN GAOR Supp. (nr. 16.) në 52, Dokument i Kombeve të Bashkuara A /6316 (1966), që ka hyrë në fuqi më 23 mars 1976.
11. Asambleja e Përgjithshme e Kombeve të Bashkuara RS 39/46, 39 GAOR Supp. (nr. 51) në 197, Dokument i Kombeve të Bashkuara A/39/51 (1985), që ka hyrë në fuqi më 26 qershor 1987.
12. Zyra e Komisionerit të Lartë të Kombeve të Bashkuara për të Drejtat e Njeriut, "Statusi i ratifikimit të traktateve për të drejtat kryesore ndërkombëtare të njeriut" (që nga 09.06.2004), gjendet në format elektronik në adresën:  
<<http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>>
13. "Irlanda kundrejt Mbretërisë së Bashkuar", Gjykimi, Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut, f. 96, gjendet në adresën:  
<<http://hudoc.echr.coe.int/Hudoc1doc/HEJUD/sift/91.txt>>.
14. Këto rregulla që janë bërë nga ministrat janë botuar dhe gjenden në format elektronik në adresën: <[http://www.asis.gov.au/rules\\_to\\_privacy.html](http://www.asis.gov.au/rules_to_privacy.html)>.
15. Vini re, për shembull, Neni 85 i Kushtetutës së Bullgarisë, që kërkon miratimin parlamentar të traktateve me ndërlikime ushtarake ose politike.
16. Shih Richelson, J., Ball, D., "Lidhjet që lidhin", (Londër: "Allen & Unwin", 1990).
17. Deklaratë e Këshillit të Bashkimit Evropian për Luftimin e Terrorizmit, Bruksel, 25 mars 2004, f. 13. Gjendet në format elektronik në adresën:  
<[http://www.delrus.cec.eu.int/en/news\\_561.htm](http://www.delrus.cec.eu.int/en/news_561.htm)>
18. Deklaratë SHBA-BE për Luftimin e Terrorizmit, nënshkruar në Shannon, Irlandë, në qershor 2004, gjendet në format elektronik në adresën:  
<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040626-5.html>>
19. Shih, për shembull, ligjin e Bosnjë-Hercegovinës, Nenin 64, që kërkon miratimin e Kryetarit përpara se Agjencia të hyjë në marrëveshje me shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit të vendeve të tjera. (Përveç kësaj, Ministrit të Punëve të Jashtme duhet t'i kërkohej këshillëpërpara se të lidhet një marrëveshje me një Institucion të një shteti të

- huaj, një organizatë ndërkombëtare e shteteve ose e një institucioni të tyre). Kryetari është i detyruar ta informojë Komisionin për Shërbimin e Fshehtë në lidhje me të gjitha këto marrëveshje.
20. Shih interpretimin e Komisionit për të Drejtat e Njeriut të Konventës Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike: ICCPR Koment i përgjithshëm 20, paragrafi 12, 10 mars 1992, sipër, shënimi 188; Udhëzuesi 16 i Udhëzuesve të Kombeve të Bashkuara për Rolin e Prokurorëve (Miratuar nga Kongresi i 8-të i Kombeve të Bashkuara për Parandalimin e Krimit dhe Trajtimin e Kriminelëve, Havanë, Kubë, shtator 1990.)
  21. Neni 99 i Konventës së Tretë të Gjenevës thotë: "Asnjë detyrim moral apo fizik nuk mund të ushtrohet ndaj një të burgosuri të luftës me qëllim që të nxitet ta deklarojë veten fajtor në lidhje me aktin për të cilin akuzohet". Neni 31 i Konventës së Katërtë të Gjenevës: "Asnjë detyrim fizik apo moral nuk duhet të ushtrohet kundër personave të mbrojtur, në mënyrë të veçantë për të përfutur informacion prej tyre ose prej palëve të treta". Shih gjithashtu Nenin 12, Deklarata për Mbrojtjen e të Gjithë Personave që të mos i Nënshtrohen Torturës dhe Trajtimit Tjetër Mizor, Çnjerëzor ose Degradues apo Ndëshkimit; Neni 69(7) i Stautit të Romës të Gjykatës Ndërkombëtare të Krimeve; Parimi 27, Tërësia e Parimeve të Kombeve të Bashkuara për Mbrojtjen e të Gjithë Personave që ndodhen në çdo Formë Ndalimi ose Burgimi.
  22. Lordi Gjykatës Neuberger (duke kundërshtuar) tek "A dhe të tjerë kundrejt Sekretarit të Shtetit në Departamentin e Brendshëm", Gjykata e Apealit (Seksioni Civil), [2004] EWCA Civ 1123.
  23. Shih, për shembull: Aktin e CSIS 1984, pjesa 6(2), që kërkon dhënien e udhëzimit me shkrim nga ana e Ministrit për Drejtorin e CSIS që t'i jepet Komisionit për Rishikimin e Shërbimeve të Fshehta të Informacionit. Në Australi, në bazë të Aktit për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 2001, pjesa 8(2), ministrat përgjegjës për ASIS (Shërbimet Sekrete dhe të Fshehta të Informacionit të Australisë) dhe Ministri përgjegjës për DSD (Drejtoria për Sinjalet e Mbrojtjes, Departamenti i Mbrojtjes) mund të japin udhëzime me shkrim, që duhet të respektohen nga krerët e agjencive.
  24. Akti për Shërbimet e Fshehta të Informacionit, Australi 2001, Pjesa 19.
  25. Vini re shembullin e Bosnjë-Hercegovinës nga Neni 6 i legjisllacionit të ri:  
"Sipas nevojës për të përmbushur detyrat e veta në bazë këtij Ligji, Agjencia duhet t'i mbajë zyrtarët dhe organet e mëposhtme të informuar për çështje të shërbimit të fshehtë në kohë, qoftë me nismën e vet qoftë me kërkesën e këtyre të fundit: Presidenca e Bosnjë-Hercegovinës (kolektivisht) (më poshtë: Presidenca), Kryetari i Këshillit të Ministrave, Ministri i Punëve të Jashtme, Ministri i Sigurisë, Ministri i Mbrojtjes, Presidentët, Zëvendëspresidentët dhe Kryeministrat e Federatës dhe të Republika Srpskas, Ministrat e Brendshëm të Federatës dhe të Republika Srpskas, Kryetari dhe Zëvendëskryetarët e Dhomës së Përfaqësuesve të Asamblesë Parlamentare të Bosnjë-Hercegovinës, Kryetari dhe Zëvendëskryetarët e Asamblesë Kombëtare të Republika Srpskas dhe Kryetari dhe Zëvendëskryetarët e Dhomës së Përfaqësuesve të Federatës, Kryetari dhe Zëvendëskryetarët e Dhomës së Popujve të Federatës, si dhe Komisioni për Shërbimin e Fshehtë të Sigurisë-Informacionit të Asamblesë Parlamentare të Bosnjë-Hercegovinës (më poshtë: Komisioni për Shërbimin e Fshehtë të Sigurisë-Informacionit).
  26. Akti për Shërbimin e Sigurisë 1989, pjesa 2(4); Akti për Shërbimin e Fshehtë të Informacionit 1994, pjesa 2(4), 4(4).

**Pjesa IV**

## **Roli i parlamentit**

## Kapitulli 14

# Rasti kur ushtrohet mbikëqyrja parlamentare

Mbikëqyrja ose shqyrtimi i hollësishëm në fushën e sigurisë nuk mund të mbeten privilegj vetëm i qeverisë pa provokuar shpërdorim të mundshëm. Është e zakonshme që, përveç rolit të tyre për përcaktimin e kuadrit ligjor, parlamentet të marrin përsipër detyrën e shqyrtimit në mënyrë të hollësishme të veprimtarisë së qeverisë.

Në demokraci asnjë fushë e veprimtarisë shtetërore nuk duhet të jetë zonë "ndalohet hyrja" për parlamentin, përfshirë sektorin e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit. Pjesëmarrja e parlamentit jep legjitimitet dhe kontrollueshmëri demokratike. Ajo mund të kontribuojë për të garantuar që organizatat e sigurisë dhe të shërbimit të fshehtë t'i shërbejnë shtetit në tërësi dhe të mbrojnë kushtetutën dhe jo interesave më të ngushta politike apo lokaliste. Kontrolli i duhur siguron një mënyrë të qëndrueshme, dypalëshe politikisht ndaj sigurisë, që është e mirë për shtetin dhe për vetë agjencitë. Angazhimi i parlamentarëve mund të kontribuojë për të garantuar që përdorimi i parave publike për shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit të autorizohet dhe të shpjegohet si duhet.

Sidoqoftë, në shqyrtimin e hollësishëm parlamentar ekzistojnë rreziqe. Sektori i sigurisë mund të përfshihet në polemikën politike partiake – një mënyrë e papjekur nga ana e parlamentarëve mund të çojë në dëshirën për të bërë bujë në debatin publik dhe shpërndarjen e akuzimeve të egra dhe teorive të komploteve në bazë të privilegjit parlamentar. Si pasojë, shtypi dhe publiku mund të krijojnë një përshtypje të pasaktë dhe mund të krijohet mosbesimi përkatës tek parlamentarët nga ana e zyrtarëve të sigurisë. Përpjekjet e mirëfillta për hapje ose nxjerrje të materialit të ndjeshëm, që legjislatorët kanë pasur privilegjin të njohin, mund të kompromentojnë efektshmërinë e operacioneve ushtarake ose të sigurisë.

Shqyrtimi i hollësishëm efektiv i sigurisë është një punë që kërkon durim dhe nuk është tërheqëse për politikanët, punë kjo që kryhet pothuajse krejtësisht në prapaskenë. Hetimet e ndjeshme parlamentare në fakt, kërkojnë një mjedis paralel sigurie në parlament për dëshmitarët dhe dokumentat. Ruajtja e fshehtësisë së nevojshme mund të krijojë pengesë mes numrit të parlamentarëve të përfshirë dhe pjesës tjetër. Ata që ndodhen brenda rrethit të fshehtësisë mund t'i kenë zili ose mund të mos gëzojnë besimin e kolegëve për shkak të privilegjit për t'u njohur me materialin sekret. Prandaj është thelbësore që të përfshihet një pjesë e rëndësishme e palëve politike që mund të sigurojë besimin e gjerë dhe besueshmërinë e opinionit publik.

Që mbikëqyrja parlamentare e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit është një fenomen i pranuar në shoqëritë demokratike, ilustruhet nga Tabela nr. 35.

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

Ajo jep një pamje të përgjithshme të strukturës dhe kompetencave të mbikëqyrjes parlamentare të shërbimeve në shtatë demokraci të përzgjedhura në të dyja Amerikat, Evropë dhe Afrikë. Shumica e elementeve të kësaj tablele do të diskutohen në kapitujt në vijim.

Tabela nr. 35: Krahasimi i organeve të mbikëqyrjes së jashtme dhe parlamentare në vende të përzgjedhura					
(1) Vendi	(2) Mandati i organit të mbikëqyrjes	(3) Kompetencat e organit të mbikëqyrjes për kontrollin e buxhetit	(4) Lloji i organit të mbikëqyrjes; Anëtarësia, miratimi, emërimi i organit të mbikëqyrjes	(5) Kompetencat për të thirrur në gjyq	(6) Kërkesat për njoftim paraprak
(A) Argjentina	Rishikon ligjshmërinë dhe efektshmërinë e shërbimeve, përfshirë ankesat e qytetarëve.	Si kompetencat për shqyrtimin e hollësisht ashtu edhe kompetencat për dhënien e autorizimit.	Organ i mbikëqyrjes parlamentare i përbërë prej 14 deputetësh si anëtarë, emëruar nga parlamenti. Nuk bëhet asnjë verifikim i hollësishtëm.	Jo.	Nuk rregullohet me ligj.
(B) Kanadaja	SIRC kontrollon ligjshmërinë dhe efikasitetin e agjencisë.	SIRC nuk ka asnjë kompetencë për dhënie autorizimi, propozim-prapë mund të komentojë për buxhejin e CSIS-së.	Organ i ekspertëve të jashtëm të pavarur i përbërë prej më së shumti 5 ekspertësh si anëtarë, emëruar nga Kryeministri. Anëtarët janë nën betim.	Po.	Nuk kërkohet njoftim paraprak.
(C) Norvegjia	Mbikëqyrja përqendrohet kryesisht tek ligjshmëria e shërbimeve, përfshirë mbrojtjen e të drejtave të njeriut.	Asnjë funksion në lidhje me mbikëqyrjen e buxhetit.	Organ i mbikëqyrjes parlamentare me ekspertë të jashtëm; maksimumi 7 anëtarë (jo deputetë) por të emëruar nga parlamenti.	Po, të gjithë personat e thirrur të paraqiten përpara Komisionit janë të detyruar të veprojnë në hollësishtëm.	Agjencitë e kanë të ndaluar të këshillohen me Komisionin për operacionet e ardhshme.
(D) Polonia	Pamjete përgjithshme, ligjshmëria, drejtimi politik, administrimi dhe bashkëpunimi ndërkombëtar i shërbimeve. Efektiviteti nuk kontrollohet.	Komisioni shqyrton në mënyrë të hollësishtme projekt buxhetin e shërbimeve dhe zbatimin e tij.	Organ i mbikëqyrjes parlamentare; maksimumi 9 deputetë si anëtarë, emëruar nga parlamenti. Të gjithë anëtarët duhet t'i nënshtrohen verifikimit të hollësishtëm.	Jo.	Asnjë detyrë ligjore.
(E) Afrika e Jugut	Qëllimi i mbikëqyrjes së tij përfshin legjislativonin, veprimtarinë, administrimin, drejtimin financiar dhe shpenzimet e shërbimeve.	Komisioni nuk mbikëqyr buxhetet e shërbimeve të fsheshta të informacionit në vetvete, por qëllimi i tij përfshin drejtimin financiar të shërbimeve.	Organ i mbikëqyrjes parlamentare; komisioni përbëhet prej 15 deputetësh, emëruar nga Presidenti. Anëtarët verifikohen.	Po.	Asnjë detyrë ligjore.
(F) Mbretëria e Bashkuar	Financimi, administrimi dhe drejtimi politik i MI5, MI6 dhe GCHQ në lidhje me efikasitetin. Nuk kontrollon ligjshmërinë.	Komisioni shqyrton në mënyrë të hollësishtme financat bashkë me Kryetarin e Komitetit të Llogarive Publike por nuk ka asnjë kompetencë për dhënie autorizimi.	Organ i mbikëqyrjes parlamentare prej 9 anëtarësh nga të dyja Dhomat e Parlamentit, emëruar nga Kryeministri.	Jo.	Asnjë detyrë ligjore.
(G) Shtetet e Bashkuara	Rishikon të gjitha agjencitë e shërbimeve të fsheshta. Miraton emërimet në krye të shërbimeve të fsheshta. Kontrollon si ligjshmërinë ashtu edhe efektshmërinë e shërbimeve.	Të dy komisionet për mbikëqyrjen kanë kompetenca për dhënien e autorizimit për buxhejin.	Dy komisione për mbikëqyrjen nga ana e Kongresit, i përbërë nga 20 deputetë (Dhoma e Përfaqësuesve) dhe 17 senatorë (Senati), emëruar nga kryetarët e Dhomës së Përfaqësuesve dhe Senatit.	Po, në të dy komisionet.	Po, përveç kohërave të emergjencës akute, në të cilat agjencitë mund të vonojnë raportimin për 2 ditë.

Burimi: Born, H., Johnson, L.K., Leigh, I. (eds.), "Kush i vëzhgon spionët? Krijimi i kontrollueshmërisë për shërbimet e fsheshta" (Dulles, VA: Potomac Books, Inc., 2005)

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

Tabela nr. 35 tregon gjendjen aktuale të punëve në ato shtatë demokraci të përzgjedhura. Duhet të theksohet se mbikëqyrja parlamentare e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe të informacionit është një fenomen i kohëve të fundit, dhe në demokracitë e qëndrueshme.<sup>1</sup> Mesi i viteve shtatëdhjetë dëshmoi fillimin e demaskimeve në lidhje me shpërdorimet nga ana e agjencive të fshehta të sigurisë dhe të informacionit në sistemet demokratike liberale dhe shërbeu si përshpejtues i rëndësishëm për ndërmarrjen e mbikëqyrjes parlamentare në mbarë globin.<sup>2</sup> Pas Shteteve të Bashkuara, në vitet 1979 dhe 1984 Australia dhe Kanadaja nxorën ligje në favor të mbikëqyrjes së shërbimit të fshehtë.<sup>3</sup> Pasi kishte filluar në botën anglo-saksone (ndonëse reforma nuk arriti në Mbretërinë e Bashkuar deri në vitin 1989), në vitet tetëdhjetë dhe nëntëdhjetë një valë reformash u përhap në Evropë; reforma u kryen në Danimarkë në vitin 1988, në Austri në vitin 1991, në Rumani në vitin 1993, në Greqi në vitin 1994, në Norvegji në vitin 1996 dhe në Itali në vitin 1997.<sup>4</sup> Këto zhvillime kanë tërhequr mbështetjen e Asambleve Parlamentare të Këshillit të Evropës dhe të Bashkimit Evropian Perëndimor.<sup>5</sup> Përparimi jashtë Evropës ka qenë më i ngadaltë, ndonëse ka përjashtime, siç e tregojnë rastet e Argjentinës dhe Afrikës së Jugut.

## Kapitulli 15

# Mandati i organeve të mbikëqyrjes parlamentare

Norma ndërkombëtare është që parlamenti të krijojë një organ të mbikëqyrjes për të gjitha agjencitë kryesore të fshehta të sigurisë dhe informacionit (një "qëndrim funksional" ndaj mbikëqyrjes), në vend që të ketë organe të shumëfishta mbikëqyrjeje për agjenci të veçanta (një qëndrim "institucional"). Ky qëndrim "funksional" mundëson mbikëqyrjen e plotë meqenëse, në realitet, pjesë të ndryshme të makinerisë së fshehtë bashkëpunojnë ngushtë me njëra-tjetrën. Ekziston rreziku që një organ i mbikëqyrjes i krijuar mbi një bazë krejtësisht "institucionale" mund të konstatojë se hetimet e tij pengohen në qoftë se ato të çojnë në drejtimin e informacionit që jepet nga një agjenci ose i jepet një agjencie jashtë fushës ligjore të operacionit.

Sidoqoftë, ekzistojnë disa divergjenca të rëndësishme nga ky qëndrim. Në Shtetet e Bashkuara, Kongresi ka komisione të veçanta për shërbimin e fshehtë: në Dhomën e Përfaqësuesve dhe në Senat, secili i ngarkuar me mbikëqyrjen ligjore të agjencive. Në Mbretërinë e Bashkuar, përgjegjësia ligjore e Komisionit për Shërbimet e Fshehta dhe Sigurinë (ISC) mbulon vetëm një pjesë të strukturës së shërbimit të fshehtë (Stafi për Shërbimin e Fshehtë të Mbrojtjes, Komisioni i Bashkuar për Shërbimin e Fshehtë dhe Shërbimi Kombëtar i Fshehtë për Krimet nuk përfshihen në përgjegjësinë ligjore të Komisionit). Sidoqoftë, në praktikë dhe me bashkëpunimin e qeverisë, ISC e ka shqyrtuar punën e tyre.

Përgjithësisht, ka dy mënyra në të cilat roli i komisionit për mbikëqyrjen parlamentare mund të përcaktohet me ligj. E para është që të japë një përgjegjësi ligjore dhe pastaj të specifikohen çështjet e veçanta, që *nuk* mund të hetohen; shembuj të kësaj mënyre mund të gjenden në legjislacionin e Mbretërisë së Bashkuar dhe Australisë.<sup>6</sup> E dyta është të bëhet përpjekje për një listë të plotë të detyrave, si në shembullin që jepet në tabelën në fletën tjetër (marrë nga Rregullat e Shteteve të Bashkuara të Komisionit të Përzgjedhur për Shërbimin e Fshehtë të Senatit të Shteteve të Bashkuara):

Një dallim i dytë dhe vendimtar lidhet me atë nëse organi i mbikëqyrjes parashikohet si i aftë për të shqyrtuar hollësi operative apo i kufizuar në çështjet e drejtimin politik dhe financës (shih Tabelën nr. 37 në fletën tjetër). *Bundestag*-u gjerman mandatoi Grupin e vet të Kontrollit Parlamentar për të shqyrtuar në mënyrë të hollësishme si drejtimet politike ashtu edhe operacionet. Drejtimet politike përfshijnë procedurat që e mundësojnë shërbimin e fshehtë për të vepruar dhe për të pëmbushur detyrat e tij. Grupi gjerman i Kontrollit Parlamentar është plotësisht i informuar për të dyja këto procedura dhe zbatimin e tyre. Përveç kësaj, Grupi gjerman i Kontrollit Parlamentar duhet të informohet për operacionet e shërbimeve të fshehta të informacionit, si dhe për aspekte të lidhura me shërbimin e fshehtë që u pasqyruan në media. Për më



*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

tepër, Grupi i Kontrollit duhet të jetë plotësisht i informuar për vendimet e rëndësishme që ndryshojnë procedurat e brendshme të agjencive.<sup>7</sup>

**Tabela nr. 36:**

**Një listë e plotë e detyrave të një organi të mbikëqyrjes parlamentare**

Pjesa 13 (e redaktuar)

(a) Komisioni i përzgjedhur duhet të bëjë një studim në lidhje me çështjet e mëposhtme:

1. cilësinë e aftësive analitike të agjencive të fshehta të shërbimit të jashtëm të Shteteve të Bashkuara dhe mjetet për integrimin në mënyrë më të ngushtë të informacioneve analitike me formulimin e programit politik;
2. shkallën dhe natyrën e autoritetit të departamenteve dhe agjencive të degës së ekzekutivit për t'u angazhuar në veprimtari të shërbimit të fshehtë dhe interesin për hartimin e statuteve për çdo agjenci ose departament të shërbimit të fshehtë;
3. organizimin e veprimtarive të shërbimit të fshehtë në degën e ekzekutivit për të rritur në maksimum efektshmërinë e kryerjes, mbikëqyrjes dhe kontrollueshmërisë së veprimtarive të shërbimit të fshehtë; për të zvogëluar paralelizmin ose mbishtresëzimin; dhe për të përmirësuar moralin e personelit të agjencive të shërbimit të fshehtë të jashtëm;
4. kryerjen e veprimtarive dhe procedurave të fshehta dhe klandestine me anë të të cilave Kongresi informohet për këto veprimtari;
5. interesin për ndryshimin e çfarëdo ligji, rregulli apo procedure të Senatit ose urdhri, rregulli ose rregulloreje të ekzekutivit për të përmirësuar mbrojtjen e sekreteve të shërbimit të fshehtë dhe për të parashikuar deklarinimin e informacioneve për të cilat nuk ka asnjë arsye bindëse për fshehtësi;
6. interesin për ngritjen e një komisioni të përhershëm të Senatit për veprimtaritë e shërbimit të fshehtë;
7. interesin për ngritjen e një komisioni të përbashkët të Senatit dhe të Dhomës së Përfaqësuesve për veprimtaritë e shërbimit të fshehtë;
8. autorizimin e fondeve për veprimtaritë e shërbimit të fshehtë.

Burimi: Rregullat e Shteteve të Bashkuara të Komisionit të Përzgjedhur të Senatit të SHBA-së për Shërbimin e Fshehtë.

**Tabela nr. 37:**

**Elementet e mbikëqyrjes parlamentare (Gjermani)**

Pjesa 1(1) Në lidhje me veprimtaritë e Zyrës Federale për Mbrojtjen e Kushtetutës (*Bundesamt für Verfassungsschutz*), të Shërbimit të Kundrazbulimit Ushtarak (*Militärischer Abschirmdienst*) dhe të Shërbimit të Fshehtë Federal të Informacionit (*Bundesnachrichtendienst*), Qeveria Federale duhet t'i nënshtrohet mbikëqyrjes së Grupit të Kontrollit Parlamentar (*Parlamentarisches Kontrollgremium*).

Pjesa 2: Qeveria Federale duhet t'i jape Grupit të Kontrollit Parlamentar informacion të plotë në lidhje me veprimtaritë e përgjithshme të autoriteteve që përmenden në Pjesën 1 (1) sipër, si dhe në lidhje me operacionet e rëndësishë të veçantë. Me kërkesën e Grupit të Kontrollit Parlamentar, Qeveria Federale gjithashtu duhet të raportojë për operacione të tjera.

Pjesa 2a: Në kuadrin e detyrës së vet për të dhënë informacion në bazë të Pjesës 2

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

më sipër, Qeveria Federale duhet, në qoftë se kërkohet, ta lejojë Grupin e Kontrollit Parlamentar të inspektojë dokumentat dhe dosjet e shërbimeve, të bisedojë me punonjësit e shërbimeve, si dhe të marrë masa që Grupi të kryejë vizita te këto shërbime.

Burimi: Akti që rregullon Kontrollin Parlamentar të Veprimtarive të Shërbimit të Fshehtë të Federatës Gjermane. Akti për Grupin e Kontrollit Parlamentar (PKGrG), Gjermani, prill 1978  
(teksti i cituar përfshin amendamente të viteve 1992 dhe 1999), Pjesa 2, 2a.

Një organ i mbikëqyrjes parlamentare i aftë të shqyrtojë operacionet mund të ketë besueshmëri më të madhe dhe atij mund t'i jepen kompetenca më të mëdha (për shembull, të bëjë të detyrueshëm nxjerrjen e të dhënave). Sidoqoftë, ai do të përballlet me kufizime të pashmangshme se si kryen hetimet dhe se si mund të raportohet në parlament ose para publikut. Në fakt, ai do të veprojë brenda rrethit të fshehtësisë dhe kjo do të krijojë një pengesë mes tij dhe pjesës tjetër të parlamentit. Me kusht që ai krijon reputacionin e vet për pavarësi dhe qartësi të dukshme, kjo nuk ka nevojë të prekë ligjitimitetin e tij. Sidoqoftë, parlamentit dhe publikut do t'u duhet ta marrin në mirëbesim në njëfarë mase se mbikëqyrja e duhur e çështjeve operative po bëhet pa ekzistencën e të dhënave mbështetëse. Një rrezik i dytë është se një organ i mbikëqyrjes i këtij lloji mund t'u afrohet tepër shumë agjencive për mbikëqyrjen e të cilave mban përgjegjësi. Për shembull, ndonëse kërkesa ligjore që ai duhet të marrë njoftim paraprakisht për veprime të caktuara të agjencisë mund të duket se e forcon mbikëqyrjen, ajo gjithashtu mund ta ftojë organin e mbikëqyrjes që më pas të bëjë kritika për këto çështje operative.

Qëndrimi tjetër është që detyra e organit të mbikëqyrjes parlamentare të kufizohet në çështje të drejtimit politik dhe financimit. Këto janë çështje që më lehtë mund të shqyrtohen në fushën publike me nevojën për shumë më pak kufizime në interesin kombëtar për atë çka deklarohet (ndonëse botimi i hollësive të sakta buxhetore mund të jetë i dëmshëm për sigurinë kombëtare). Sidoqoftë, vështirësia e këtij qëndrimi të dytë është se ai zbeh një nga detyrat kyç të shqyrtimit të hollësishëm parlamentar: të sigurojë që programi politik i qeverisë në një fushë të caktuar të zbatohet me efektivitet. Pa hyrë në *ndonjëfarë* hollësie operative, një organ i mbikëqyrjes nuk mund të ketë ose nuk mund të japë asnjë siguri për efektivitetin e agjencisë së fshehtë të sigurisë dhe të informacionit në zbatimin e programit të deklaruar politik. E njëjta gjë vlen për çështjet e kontrollit të ligjshmërisë ose të respektimit të të drejtave themelore nga ana e agjencive – detyra këto që u jepen organeve të mbikëqyrjes parlamentare në disa vende. Këtij ushtrimi të mbikëqyrjes parlamentare mund t'i mungojë besueshmëria në qoftë se nuk bazohet në ndonjë të dhënë të qartë për sjelljen e agjencisë në fjalë.

Atëherë, duket se rrethi ose pengesa e fshehtësisë paraqet një dilemë për modelin e mbikëqyrjes parlamentare; brenda pengesës mbikëqyrja mund të jetë efektive por nuk mund të tregohet se është e tillë, jashtë pengesës ajo mund të veprojë paralelisht por pa prekur asnjëherë në të vërtetë veprimet e agjencive në fjalë.

Në praktikë, për të kapërcyer këtë problem mund të miratohen strategji të ndryshme. Njëra është që të krijohen institucione ose zyra që mund të shkojnë përtej rrethit të

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

fshehtësisë në emër të parlamentit dhe t'i raportojnë një organi të mbikëqyrjes parlamentare. Në disa vende, këtë rol e kryejnë Inspektorët e Përgjithshëm (ndonëse ata gjithashtu kryejnë një funksion të ndryshëm të forcimit të mbikëqyrjes së ekzekutivit – shih Kapitullin 22).

Një metodë e dytë është që organit të mbikëqyrjes parlamentare t'i jepet një referencë e përkohshme e çështjeve operative (si një organ me ekspertizë të njohur në këtë fushë), qoftë nga qeveria qoftë nga vetë parlamenti. Tabela e mëposhtme ilustron si është ligjëruar kjo metodë në Australi.

**Tabela nr. 38:**

**Dispozita e referimit të përkohshëm të çështjeve operative organit të mbikëqyrjes parlamentare**

Pjesa 29 – Detyrat e Komisionit

(1) Detyrat e Komisionit janë:

b. të rishikojë çdo çështje në lidhje me ASIO, ASIS ose DSD që i referohet Komisionit nga:

- (i) Ministri përgjegjës, ose
- (ii) një rezolutë e çdonjërës Dhomë të Parlamentit.

Burimi: Akti për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 2001, Australi, Pjesa 29

Hetimet e përkohshme kanë më shumë gjasa të përdoren kur veprime të supozuara se kanë ndodhur të agjencive shkaktojnë polemikë. Kur ndodh kjo, ka gjithashtu gjasa të ofrohet mundësia për të pare informacionin e nevojshëm meqenëse qeveria dhe agjencitë do të dëshirojnë që të shihen se bashkëpunojnë. Sidoqoftë, pozita ndërmjetësuese e organit të mbikëqyrjes mund të forcohet në qoftë se shihet se pa këtë fuqizim ai nuk e kryen dot një hetim të tillë të përkohshëm apo kur nuk merr siguri se atij do t'i jepet mundësi e mjaftueshme për të pare informacionin.

Një tjetër shembull i një mandati më të ngushtë jepet nga komisioni parlamentar për mbikëqyrjen e shërbimit të fshehtë të Norvegjisë. Ky komision, anëtarët e të cilit nuk janë parlamentarë por emërohen dhe raportojnë në parlament, ka mandatin që të shqyrtojë në mënyrë të hollësishme nëse shërbimet i respektojnë sundimin e ligjit dhe të drejtat e njeriut (shih Tabelën nr. 39). Brenda këtij mandati të përcaktuar, komisioni ka kompetenca të gjera hetimore, që përfshin të gjithë makinerinë e shërbimit të fshehtë novergjez. Mbikëqyrja e tij, që është një mbikëqyrje pasi ka ndodhur ngjarja, mund të përfshijë operacionet, por vetëm nga pikëpamja e ligjshmërisë.

**Tabela nr. 39:**

**Përqendrimi i mbikëqyrjes parlamentare tek shteti ligjor dhe të drejtat e njeriut: shembulli i Norvegjisë**

"Pjesa 2. Qëllimi i monitorizimit është:

1. të përcaktojë dhe të parandojë ndonjë ushtrim të padrejtësisë kundër çdo personi dhe të sigurojë që mjetet e ndërhyrjes që përdoren nuk i tejkalojnë ato që kërkohen në bazë të rrethanave,
2. të sigurojë që veprimtaritë nuk përbëjnë rrezik për jetën qytetare,
3. të sigurojë që veprimtaritë të mbahen brenda kuadrit të ligjit të shkruar,

direktivave administrative ose ushtarake dhe ligjit të pashkruar (...)"

Burimi: Akti që lidhet me Monitorizimin e Shërbimeve të Fshehta të Informacionit, Survejjimit dhe Sigurisë. Akti nr. 7 i datës 3 shkurt 1995, Norvegji

### **Praktika më e mirë**

- ✓ Qëllimi horizontal i mandatit: mandati i një ose më shumë organeve të mbikëqyrjes parlamentare duhet të përfshijë të gjithë komunitetin e shërbimit të fshehtë, përfshirë të gjitha departamentet dhe zyrtarët dytësorë;
- ✓ Qëllimi vertikal i mandatit: mandati i një organi të mbikëqyrjes parlamentare mund të përfshijë disa ose të gjitha si më poshtë (a) ligjshmërinë, (b) efikasitetin, (c) efektshmërinë, (d) buxhetimin dhe llogarinë; (e) përputhjen me Konventat përkatëse për të drejtat e njeriut; (f) aspektet e politikës/administrative të shërbimeve të fshehta të informacionit;
- ✓ Qoftë organi i mbikëqyrjes parlamentare qoftë organe të tjera të pavarura të shtetit, psh Kontrolli i Shtetit, inspektorët e përgjithshëm, Avokati i popullit ose gjykata, duhet t'i mbulojnë të gjashtë aspektet e përmendura më sipër. Duhet shmangur mbishtresëzimi;
- ✓ Sa më i madh të jetë komuniteti i shërbimit të fshehtë dhe sa më shumë shërbime të ndryshme të fshehta të informacionit të përfshihen, aq më e madhe është nevoja për (nën)komisione të specializuara të mbikëqyrjes parlamentare;
- ✓ Mandati i një organi të mbikëqyrjes parlamentare duhet të jetë i qartë dhe specifik;
- ✓ Rekomandimet dhe raportet e organit të mbikëqyrjes parlamentare duhet të (a) botohen; (b) debatohen në parlament; (c) monitorizohen në lidhje me zbatimin e tyre nga qeveria dhe komuniteti i shërbimit të fshehtë;
- ✓ Burimet dhe kompetencat ligjore në dispozicion të organit të mbikëqyrjes parlamentare duhet të përputhen me qëllimin e mandatit të tij.

## Kapitulli 16

# Përbërja e organit të mbikëqyrjes parlamentare

Me qëllim që të gëzojë legjitimitet dhe besim autoritar është me rëndësi jetike që organet e mbikëqyrjes parlamentare në këtë fushë të kenë një mandat të gjerë, të emërohen nga vetë parlamenti dhe të përfaqësojnë të gjitha partitë politike. Ndonëse kur është e mundur anëtarët duhet të kenë njëfarë ekspertize përkatëse (për shembull, nga puna e mëparshme në ministri), për mendimin tone është gjithashtu thelbësore që ata të jenë civilë – duhet të ketë një ndarje të qartë mes organit të mbikëqyrjes dhe agjencive të mbikëqyrura me qëllim që mbikëqyrja të jetë efektive. Në shtetet në tranzicion del një vështirësi e veçantë – prania e ish anëtarëve të agjencive të sigurisë në organin e mbikëqyrjes. Atje ku shërbimet kanë qenë të përfshira në ruajtjen e një ish regjimi shtypës, kjo mund të minojë besimin tek procesi i mbikëqyrjes dhe nëse nevojitet të shmangët, rruga më e mirë është me anë të ndalimit me ligj.

Po ashtu, për të qenë efektiv një komision parlamentar duhet të ketë marrëdhënie besimi me agjencitë që mbikëqyr. Kjo tregon se për të qenë efektiv më e mira është që një komision të jetë relativisht i vogël (sidoqoftë, pa kompromentuar parimin për të pasur anëtarë nga të gjitha partitë).

Meqenëse mbikëqyrja e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit kërkon ekspertizë dhe kohë, disa parlamente kanë vendosur që të ngrejnjë një komision jashtë parlamentit, anëtarët e të cilit nuk janë parlamentarë, por emërohen nga parlamenti dhe raportojnë në parlament (psh Norvegjia; Kanadaja [reformat e propozuara]<sup>8</sup>).

Mundësitë për emërimin e anëtarëve të organeve të mbikëqyrjes parlamentare ndryshojnë nga vendet ku emërimin e bën kreu i qeverisë (pas këshillimit me Udhëheqësin e Opozitës, në rastin e Mbretërisë së Bashkuar)<sup>9</sup>, tek vendet ku kandidatët i cakton ekzekutivi por ato i emëron vetë parlamenti (siç ndodh në Australi)<sup>10</sup>, tek rastet në të cilat përgjegjësinë ligjore për emërimin e ka vetëm legjislativi (siç ndodh në Gjermani<sup>11</sup> dhe Norvegji<sup>12</sup>). Çështja e emërimit është thjesht e lidhur me atë të verifikimit dhe miratimit nga pikëpamja e sigurisë (shih Kapitullin 17): ekzekutivi mund të ndjehet më i lehtësuar në lidhje me miratimin kur ka përgjegjësi formale për emërimin ose ka monopolin për caktimin e kandidatëve.

Kryetari i një organi të mbikëqyrjes gjithmonë ka një rol të rëndësishëm për ta drejtuar atë dhe për të përcaktuar si duhet ta bëjë ky organ punën e vet, si dhe për të drejtuar lidhjen me shërbimet jashtë mbledhjeve formale të komisionit. Traditat brenda sistemeve parlamentare ndryshojnë në lidhje me kryesinë e komisioneve parlamentare. Duke qenë e ndjeshme ndaj traditave të ndryshme, legjitimiteti i një organi të mbikëqyrjes parlamentare do të forcohet në qoftë se ai kryesohet nga një

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

anëtar i opozitës ose në qoftë se kryesia bëhet me rotacion mes opozitës dhe partisë në qeverisje.

**Tabela nr. 40:**

**Emërimi i anëtarëve të organeve të mbikëqyrjes parlamentare: shembuj nga shtete të përzgjedhur**

**Gejmania:**

“Pjesa 4 (1) Në fillim të çdo periudhe zgjedhore Bundestagu gjerman duhet të zgjedhë anëtarët e Grupit të Kontrollit Parlamentar nga radhët e anëtarëve të vet; ... (3) Duhet të zgjidhen ata që marrin shumicën e votave të anëtarëve të Bundestagut gjerman.

Burimi: Akti për Grupin e Kontrollit Parlamentar të Federatës Gjermane, 1978 i ndryshuar (PKGrG)

**Mbretëria e Bashkuar:**

“10(2) Komisioni duhet të përbëhet nga nëntë anëtarë (a) të cilët duhet të zgjidhen si nga anëtarët e Dhomës së Komuneve ashtu edhe nga anëtarët e Dhomës së Lordëve dhe (b) asnjëheri prej tyre nuk duhet të jetë Ministër i Kurorës; (3) Anëtarët e Komisionit duhet të emërohen nga Kryeministri pas këshillimit me Udhëheqësin e Opozitës (...).”

Burimi: Akti për Shërbimin e Fshehtë të Informacionit, 1994.

**Hollanda:**

“Komisioni [i Mbikëqyrjes Parlamentare] vendosi se legjitimiteti i funksionimit të tij ishte bërë tepër i kufizuar dhe, prandaj, kryetarët e të gjitha grupeve parlamentare duhet të kenë një vend në Komision”.

Burimi: “Raport i Komisionit për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit për veprimtaritë e tyre gjatë pesë muajve të fundit të vitit 2003”, Dhoma e Dytë e Parlamentit, Periudha e sesionit 2003-2004, 29 622, nr. 1, 3 qershor 2004

**Argjentina:**

“Komisioni [legjislativ i të dyja dhomave] ka në përbërje 14 legjislatorë, shtatë të emëruar nga Dhoma e Deputetëve dhe shtatë nga Senati. Presidenti, dy zëvendëspresidentët dhe sekretari i Komisionit të Përbashkët zgjidhen me votën e thjeshtë të anëtarëve të tij, me një mandat dyvjeçar, që bëhet me rotacion mes të dyja dhomave. (...) Nuk ka ndonjë procedure të veçantë për të vënë veton për anëtarët e ardhshëm ose për të larguar anëtarët e Komisionit të Përbashkët përveç asaj që të mos kenë ose të humbasin besimin politik të anëtarëve të grupit të vet, në mënyrë të veçantë të kryetarit të grupit. Të gjithë legjislatorët kanë të drejtë të jenë anëtarë të Komisionit të Përbashkët.”

Burimi: Estevez, E.

“Sfida e Argjentinës në shekullin e ri: mbikëqyrja e sistemit të shërbimit të fshehtë” tek:

Born, H., Johnson, L., Leigh, I. (eds.) “Kush i vëzhgon spiunët?

Krijimi i kontrollueshmërisë për shërbimet e fshehta”, (Dulles, VA: Potomac Books, Inc., 2005).

**Hungaria:**

“(…) Gjatë gjithë kohës, Kryetari i Komisionit mund të jetë vetëm anëtar i Opozitës.”

Burimi: Pjesa 14, 1, Akti nr. CXXV i vitit 1995 për Shërbimet e Sigurisë Kombëtare, Hungari.

Kryetari duhet të vendoset nga parlamenti ose nga vetë komisioni, në vend që të emërohet nga qeveria. Besimi te Kryesia do të rritet në shkallën që shihet se është e

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

pavarur nga qeveria. I vetmi rast ndryshe mund të jetë kur është kërkesë ligjore që komisionin ta kryesojë një mbështetës i qeverisë dhe kjo zbatohet gjithashtu për të gjitha komisionet e tjera parlamentare. Edhe në këto rrethana është e parapëlqyeshme që zgjedhja e kryetarit nga ata që janë të përshtatshëm të bëhet nga parlamenti ose nga vetë komisioni dhe kryetari ta kryejë këtë detyrë me pëlqimin e parlamentit ose të komisionit.<sup>13</sup>

#### **Praktika më e mirë**

- ✓ Organet e mbikëqyrjes parlamentare duhet të jenë në mënyrë të qartë “pronësi” e parlamentit;
- ✓ Parlamenti duhet të jetë përgjegjës për emërimin dhe, kur është e nevojshme, për largimin e anëtarëve të një organi që ushtron funksionin e mbikëqyrjes në emër të tij;
- ✓ Të gjitha partitë duhet të kenë përfaqësuesit e tyre në organet e mbikëqyrjes parlamentare, mundësisht në përputhje me përqindjet e partive politike në parlament;<sup>14</sup>
- ✓ Ministrat e qeverisë duhet të përjashtohen nga anëtarësimi (dhe parlamentarëve duhet t’u kërkohej që të heqin dorë në qoftë se emërohen si ministra) ose pavarësia e komisionit do të kompromentohet.<sup>15</sup> E njëjta gjë vlen për ish anëtarët e agjencive që mbikëqyren;
- ✓ Anëtarët e komisionit duhet të kenë sigurinë e qëndrimit në detyrë më mirë me pëlqimin e vetë parlamentit se sa të kreut të qeverisë;<sup>16</sup>
- ✓ Kryetari duhet të zgjidhet më mirë nga parlamenti ose vetë komisioni se sa të emërohet nga qeveria.

## Kapitulli 17

# Verifikimi dhe miratimi i organit të mbikëqyrjes

Verifikimi është një proces me anë të të cilit shqyrtohet e kaluara personale dhe lidhja politike e një individi me qëllim që të vlerësohet përshtatshmëria e tij për një detyrë që mund të përfshijë shqetësime në lidhje me sigurinë kombëtare. Nëse është e nevojshme që anëtarët e një komisioni parlamentar t'i nënshtrohen verifikimit ose miratimit në aspektin e sigurisë kjo varet nga disa faktorë që lidhen me njëri-tjetrin.

Në qoftë se emërimi ose procesi i caktimit të kandidaturave është në duart e qeverisë ka të ngjarë që të ketë një proces informal të verifikimit në praktikë përpara caktimit të kandidaturave ose emërimit dhe njerëzit që konsiderohen si rrezik për sigurinë nuk kanë gjasa që, në radhë të pare, të paraqiten. Po ashtu, detyrat dhe kompetencat e komisionit kanë rëndësi gjatë diskutimit të nevojës për verifikim ose miratim në aspektin e sigurisë. Një komision detyra e të cilit kufizohet në diskutimin e drejtimit politik ose të cilit i mungon kompetenca për të kërkuar dëshmi ose për të marrë të dhëna të ndjeshme në lidhje me operacionet ose burimet e shërbimit të fshehtë të informacionit vështirë se ka nevojë të verifikohet.

Dallimet kushtetuese janë gjithashtu të rëndësishme. Atje ku tradita kushtetuese është kundër verifikimit të *ministrave* përgjegjës për shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit, do të ishte e papërshtatshme në qoftë se parlamentarët e përfshirë në mbikëqyrje do të verifikoheshin.

Nga ana tjetër, kur (sipas preferencës) komisioni ka funksione dhe kompetenca më të gjera, është e rëndësishme që anëtarët e organit të mbikëqyrjes parlamentare të kenë mundësi të mjaftueshme për të përdorur informacionet dhe dokumentat. Në qoftë se anëtarët e organit të mbikëqyrjes nuk u besohet material i këtij lloji (për shembull, kur është e përshtatshme, duke i dhënë miratimin më të madh në lidhje me sigurinë) në rastin më të mirë mbikëqyrja do të ishte e paplotë. Prandaj, disa parlamente (psh Norvegjia) kanë nxjerrë legjislacion që i lejon anëtarët e organit të mbikëqyrjes t'i përdorin (menjëherë) të gjitha informacionet që janë të nevojshme për kryerjen siç duhet të detyrave të organit të mbikëqyrjes.

### Tabela nr. 41:

#### Verifikimi i Komisionit norvegjez për Mbikëqyrjen Parlamentare të Shërbimit të Fshehtë

"Të zgjedhurit [në Komisionin e Mbikëqyrjes Parlamentare] duhet të miratohen në lidhje me nivelin më të lartë të klasifikimit të sigurisë kombëtare dhe sipas traktateve ku Norvegjia është nënshkruese. Pas zgjedhjes, duhet të jepet autorizim në përputhje me miratimin."

Burimi: Udhëzime për monitorizimin e shërbimeve të fshehta të informacionit, survejimit dhe sigurisë (EOS), Norvegji, 1995, *Pjesa 1, paragrafi 2*:



### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

Verifikimi i anëtarëve të një organi të mbikëqyrjes parlamentare krijon një dilemë të dukshme: kush do të jetë përgjegjës për verifikimin? Ka një konflikt të qartë interesash tek mbikëqyrësit që verifikohen nga ata që janë përgjegjës për mbikëqyrjen. Sidoqoftë, deri në njëfarë mase kjo është e shmangshme. Dyshimi se kriteret e verifikimit mund të përjashtojnë ata që ka gjasa të jenë armiqësorë ndaj agjencive të fshehta të sigurisë dhe informacionit kundërshtohet më së miri nga kriteret e qarta publike të verifikimit dhe të mundësisë së sfidës që krijohet nga refuzimi i miratimit. Kriteret dhe procesi i verifikimit duhet të jenë mjaft të qarta, të besueshme dhe të forta për t'i bërë ballë shqyrtimit të hollësishëm demokratik. Sidoqoftë, duhet mbajtur parasysh se në shumë vende se rezultati i verifikimit është thjesht këshillimor – në shumë raste ai mund të jetë i mjaftueshëm thjesht për të vërtetuar aftësinë e organit që bën emërimet të vazhdojë të bëjë emërimet, pavarësisht nga ndonjë raport negativ (shih Tabelën nr. 42 më poshtë).

#### **Tabela nr. 42:**

#### **Trajtimi i mohimit të verifikimeve në lidhje me sigurinë për Anëtarët e Parlamentit të Bosnjë-Hercegovinës**

“(…) Në rastet kur Agjencia e mohon dhënien e miratimit në lidhje me sigurinë për një kandidat, Kolegjiumi i Asamblesë Parlamentare mund të kërkojë që Agjencia ta marrë sërish në shqyrtim një mohim të tillë në qoftë se ka shqetësime të justifikuar përsa i përket legjitimitetit të saj. Në qoftë se Agjencia ripohon mohimin fillestar, Kolegjiumi ose duhet të paraqesë emrin e një kandidati tjetër ose duhet të konfirmojë propozimin e vet fillestar (...).”

Burimi: Neni 18 i Ligjit për Agjencitë e Shërbimeve të Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit të Bosnjë-Hercegovinës, 2004

Është më mirë që verifikimi i anëtarëve të një komisioni të bëhet formalisht në vend që të bëhet nëpërmjet proceseve informale. Kjo është më e ndershme për parlamentarët në fjalë (të cilët atëherë do të jenë të vetëdijshëm se po bëhet verifikimi) dhe lejon zhvillimin e proceseve të duhura me anë të të cilave mund të justifikohet dhe kundërshtohet një vendim negativ.

Procedurat e kundërshtimit të mohimeve të verifikimit janë një fushë e vështirë meqenëse duhet mbajtur një ekuilibër mes procedurës së ndershme, sigurisë kombëtare dhe mbrojtjes së intimitetit individual. Në parim, më e mira është në qoftë se rastet që përfshijnë parlamentarë mund të trajtohen duke përdorur makinerinë normale që ekziston për nëpunësit e shtetit dhe të tjerëve që u mohohet miratimi, në mënyrë që ato të mos bëhen çështje të diskutimit publik dhe të debatit parlamentar.

Anëtarët e komisioneve për mbikëqyrjen parlamentare duhet të verifikohen vetëm kur, për shkak të përgjegjësisë ose kompetencave të komisionit, ata kanë gjasa të hyjnë në lidhje me materiale të ndjeshme nga pikëpamja operative. Kur verifikimi është i nevojshëm ai duhet të jetë formal: parlamentari duhet të jetë i vetëdijshëm që verifikimi po bëhet, kriteret dhe procesi që zhvillohet duhet të publikohen, rezultati duhet të bëhet i disponueshëm si për organin që emëron (në një mënyrë që e respekton intimitetin e individit në fjalë sa më shumë që të jetë e mundur) ashtu edhe për parlamentarën dhe duhet të ekzistojë mundësia për kundërshtimin e rezultatit përpara një organi të pavarur.

### **Praktika më e mirë**

- ✓ Anëtarët e parlamentit duhet të verifikohen vetëm në qoftë se mandati i komisionit përfshin trajtimin e materialeve të ndjeshme nga pikëpamja operative;
- ✓ Kur anëtarëve të parlamentit u mohohet miratimi nga ana e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit, duhet të krijohen procedura që mosmarrëveshjet t'i trajtojnë në mënyrë autoritare, duke i dhënë parlamentit ose presidiumit të tij vendimin përfundimtar;
- ✓ Kriteret e verifikimit duhet të jenë të qarta, publike, të besueshme dhe të forta me qëllim që t'i bëhet ballë shqyrtimit të hollësishëm demokratik.

## Kapitulli 18

# Kompetencat parlamentare për të marrë informacione dhe dokumente

Parlamenti dhe, në mënyrë të veçantë, organi i mbikëqyrjes duhet të kenë kompetencë të mjaftueshme për të marrë informacione dhe dokumente nga qeveria dhe shërbimet e fshehta të informacionit. Shkalla e saktë në të cilën një organ i mbikëqyrjes parlamentare kërkon të përdorë informacionet e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit dhe lloji i informacioneve që kërkohen të merren varen nga roli i veçantë që u kërkohet atyre të luajnë. Një organ i mbikëqyrjes funksionet e të cilit përfshijnë rishikimin e çështjeve të ligjshmërisë, efektshmërisë dhe respektimit të drejtave të njeriut do të kërkojë të përdorë informacione më specifike se ai përgjegjësia e të cilit është vetëm drejtimi politik. Po ashtu, ai do ta mbrojë më me forcë të drejtën për të parë dokumentet (në vend të informacioneve ose dëshmimeve të dëshmitarëve të njohur).<sup>17</sup> Sidoqoftë, është e qartë se një organ i mbikëqyrjes duhet t'i përdorë në mënyrë të pakufizuar informacionet e nevojshme me qëllim që të kryejë detyrat e veta.

### **Tabela nr. 43:**

#### **E drejta e Komisionit të Përbashkët argjentinas për të marrë informacion**

Neni 32

Komisioni i Përbashkët [për Mbikëqyrjen e Shërbimeve të Fshehta të Informacionit dhe Veprimtarive të tyre] duhet të ketë autoritet të plotë për të kontrolluar dhe për të bërë hetime më vete. Me kërkesën e tij dhe në përputhje me dispozitat e parashikuara në Nenin 16, agjencitë e Sistemit Kombëtar të Fshehtë të Informacionit duhet të paraqesin informacionet ose dokumentacionin që kërkon Komisioni.

Burimi: Ligji Kombëtar për Shërbimin e Fshehtë, nr. 25520 i vitit 2001, Neni 32.

Dallimet që ekzistojnë në lidhje me këtë rol shpjegojnë disa nga versionet në masën në të cilën organet e mbikëqyrjes hyjnë në hollësi operative në sisteme të ndryshme kushtetuese. Disa vende, psh Shtetet e Bashkuara, parashikojnë se ekzekutivi e ka përgjegjësinë për t'i mbajtur të informuara organet e mbikëqyrjes.

### **Tabela nr. 44:**

#### **Detyra për t'i mbajtur komisionet e Kongresit krejtësisht dhe aktualisht të informuar për veprimtaritë e shërbimit të fshehtë (Shtetet e Bashkuara)**

1. Presidenti duhet të sigurojë që komisionet për shërbimin e fshehtë të mbahen krejtësisht dhe aktualisht të informuar në lidhje me veprimtaritë e shërbimit të fshehtë në Shtetet e Bashkuara, përfshirë ndonjë veprimtari të rëndësishme të parashikueshme të shërbimit të fshehtë, siç kërkohet nga ky nën-kapitull (...).

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

(b) Raportet për veprimtaritë e kundraligjshme të shërbimit të fshehtë. Presidenti duhet të sigurojë që një veprimtari e kundraligjshme e shërbimit të fshehtë t'u raportohet menjëherë komisioneve për shërbimin e fshehtë, si dhe çdo veprim korrigjues që është marrë ose planifikohet të merret në lidhje me një veprimtari të tillë të kundraligjshme.

Burimi: Kodi i Shteteve të Bashkuara, Titulli 50, Pjesa 413 (a)

Për më tepër, Dispozitat për Mbikëqyrjen nga ana e Kongresit të Shteteve të Bashkuara kërkojnë që Presidenti t'i mbajë komisionet e Kongresit për shërbimin e fshehtë të informuar në lidhje me operacionet e fshehta (shih Kapitullin 11). Tabela më poshtë ilustron detyrat e ekzekutivit në këtë drejtim.

**Tabela nr. 45:**

**Raportimi për veprimin e fshehtë në Komisionet për Shërbimin e Fshehtë të Kongresit të SHBA-së**

"(...) (b) Raportet në komisionet e shërbimit të fshehtë; dhënia e informacioneve Deri në atë masë që është në përputhje me mbrojtjen nga deklarimi i paautorizuar i informacionit të rezervuar në lidhje me burimet dhe metodat e ndjeshme të shërbimit të fshehtë ose çështje të tjera jashtëzakonisht të ndjeshme, Drejtori i Shërbimit të Fshehtë Qendror dhe krerët e të gjitha departamenteve, agjencive dhe njësive të qeverisë së Shteteve të Bashkuara të përfshira në një veprim të fshehtë:

1. duhet t'i mbajnë komisionet për shërbimin e fshehtë plotësisht dhe aktualisht të informuara për të gjitha veprimet e fshehta, për të cilat ata janë përgjegjës, ku janë të përfshira ose kryhen për llogari ose në emër të çdo departamenti, agjencie ose njësie të qeverisë së Shteteve të Bashkuara, përfshirë mossukseset e ndjeshme; dhe
2. duhet t'u japin komisioneve për shërbimin e fshehtë çdo informacion ose material në lidhje me veprimet e fshehta, që është në zotërimin, kujdesin apo kontrollin e një departamenti, agjencie ose njësie të qeverisë së Shteteve të Bashkuara dhe që kërkohet nga çdonjëri komision për shërbimin e fshehtë me qëllim që të zbatojë përgjegjësitë e autorizuara.

(c) koha e raportimit; përdorimi i të dhënave

1. Presidenti duhet të sigurojë që çdo e dhënë e miratuar në bazë të nën-ndarjes (a) së kësaj pjese duhet t'i raportohet komisioneve për shërbimin e fshehtë sa më shpejt që të jetë e mundur pas këtij miratimi dhe përpara fillimit të veprimit të fshehtë të autorizuar në bazë të të dhënave, përveç kur parashikohet ndryshe në paragrafin (2) dhe paragrafin (3)."

Burimi: Kodi i Shteteve të Bashkuara, Titulli 50, Pjesa 413b.

Sistemet ndryshojnë në atë se si e trajtojnë raportimin e materialit të ndjeshëm. Në Shtetet e Bashkuara, detyrimin për të *qenë të informuar* nuk e ka vetëm organi i mbikëqyrjes, por edhe ekzekutivi. Në Australi, nga ana tjetër, Komisionit Parlamentar i ndalohet të kërkojë deklarimin e "informacionit të ndjeshëm nga pikëpamja operative";<sup>18</sup> Komisioni nuk mund t'i bëjë kërkesa për dokumente krerëve të agjencive ose anëtarëve të stafit të Inspektorit të Përgjithshëm dhe ministrat mund të vënë veton që të mos jepen të dhëna.<sup>19</sup> Forca e vetos së këtij lloji efektivisht rikthen mosmarrëveshjet për përdorimin e informacionit në fushën politike. Ajo çka është e

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

rëndësishme është se kompetencat për të marrë informacion përpunohen me mandatin e organit të mbikëqyrjes parlamentare.

Vende të ndryshme kanë kërkuar që organi i mbikëqyrjes të ketë gjithashtu të drejtën të marrë informacion dhe dokumente nga ekspertë si të shërbimeve ashtu edhe të shoqërisë civile, psh grupet e ekspertëve ose universitetet. Një dispozitë e tillë garanton që parlamenti të jetë në gjendje të vjelë pikëpamje alternative, përveç qëndrimit të qeverisë. Këto dispozita do të jenë më të fuqishme në qoftë se organi i mbikëqyrjes është në gjendje të thërrasë dëshmitarë dhe të marrë dëshmi nën betim.

#### **Tabela nr. 46:**

#### **Këshillimi me ekspertizën nga jashtë Komisionit (Luksemburg)**

“Kur kontrolli [parlamentar] lidhet me një fushë që kërkon njohuri të veçanta, Komisioni [i Kontrollit Parlamentar] mund të vendosë, me dy të tretat e votave të shumicës dhe pasi të jetë këshilluar me Drejtorin e Shërbimit të Fshehtë të Informacionit, që të ndihmohet nga një ekspert.”

Burimi: Neni 14 (4), Ligji i 15 qershorit për organizimin e Shërbimit të Fshehtë Informativ të Shtetit, Gazeta Zyrtare e Dukatit të Madh të Luksenburgut, 2004, A-nr. 113 (përkthim jozyrtar)

Sidoqoftë, ndërsa shpeshherë informacioni dhe dokumentet janë të lidhura me çështje të ndjeshme (rreth personave) dhe/ose të sigurisë kombëtare, organet e mbikëqyrjes të vendeve të ndryshme kanë bërë përpjekje të mëdha për ta mbrojtur informacionin nga deklarimi i paautorizuar. Janë parashikuar ndalime të qarta që rregullojnë deklarimin e paautorizuar nga anëtarë të organit të mbikëqyrjes parlamentare apo stafi i tyre mbështetës. Deklarimi i paautorizuar i informacionit mund të mos dëmtojë vetëm interesat kombëtare, por ai mund të dëmtojë gjithashtu besimin, që është i nevojshëm për një marrëdhënie efektive mes organit të mbikëqyrjes dhe shërbimeve. Kjo është pjesërisht çështje legjislacioni (shih Shtetet e Bashkuara<sup>20</sup> dhe në Norvegji<sup>21</sup>) dhe pjesërisht çështje e sjelljes së duhur të anëtarëve të organit të mbikëqyrjes për ta trajtuar informacionin e rezervuar me kujdes dhe vëmendje.

#### **Praktika më e mirë**

- ✓ Organi i mbikëqyrjes duhet të ketë kompetencën ligjore për të nisur hetime;
- ✓ Anëtarët e organeve të mbikëqyrjes duhet të përdorin në mënyrë të pakufizuar të gjithë informacionin që është i nevojshëm për zbatimin e detyrave të tyre të mbikëqyrjes;
- ✓ Organi i mbikëqyrjes duhet të ketë kompetencën për të thirrur dëshmitarë dhe për të marrë dëshmi nën betim;
- ✓ Kur është e rëndësishme për përgjegjësinë e organit të mbikëqyrjes, ekzekutivi duhet të ketë përgjegjësi për ta mbajtur të informuar organin e mbikëqyrjes;
- ✓ Organi i mbikëqyrjes duhet të marrë masat dhe hapat e duhur me qëllim që ta mbrojë informacionet nga deklarimi i paautorizuar;
- ✓ Mosmarrëveshjet mes agjencive dhe organit të mbikëqyrjes në lidhje me përdorimin e informacioneve duhet t'i referohen në fund të fundit vetë parlamentit.

## Kapitulli 19

# Raportimi në parlament

Raportimet e komisioneve parlamentare janë procesi kryesor me anë të të cilit krijohet besimi i opinionit publik në procesin e mbikëqyrjes parlamentare. Në disa vende, komisioni mund t'i raportojë të gjithë parlamentit, një grupi deputetësh që përfaqësojnë parti të ndryshme politike ose presidiumit, ndërkohë që ky raport nuk botohet. Vende të tjera kanë traditën që të gjitha raportet në parlament janë dokumente publike.

Në mënyrë të pashmangshme, për të ruajtur sigurinë, ekziston një kufi në lidhje me atë çka mund ose duhet të raportohet publikisht. Megjithatë, në qoftë se vetë komisioni nuk është përgjegjës për të tilla vendime sistemit të mbikëqyrjes do t'i mungojë besueshmëria dhe ai do të mund të keqpërdorohet për të mbuluar paefektshmërinë ose praktikën e keqe.

Komisioni për mbikëqyrjen parlamentare duhet të ketë detyrën ligjore që të raportojë të paktën çdo vit (shih Tabelën nr. 47 më poshtë). Përgjegjësinë parësore për zgjedhjen e çastit të volitshëm dhe formën e një raporti të komisionit parlamentar dhe çdo vendim për të botuar të dhënat duhet ta ketë vetë komisioni. Më e mira është që organi i mbikëqyrjes parlamentare t'i raportojë drejtëpërsëdrejti parlamentit se sa të raportojë nëpërmjet qeverisë meqenëse kjo e rrit "pronësinë" parlamentare të komisionit. Sidoqoftë, është një praktikë e mirë që qeverisë t'i jepet njoftim i mjaftueshëm paraprak për një raport përfundimtar në mënyrë që ajo të përgatisë një përgjigje për botimin. Kur raportimi bëhet nëpërmjet qeverisë ministrat e qeverisë duhet të kenë një detyrim të qartë ligjor që ta parashtrojnë raportin në mënyrë të plotë përpara parlamentit brenda një kohe të parashikuar.

### **Tabela nr. 47:**

#### **Informimi i legjislativit dhe ekzekutivit për veprimtaritë dhe rekomandimet e Komisionit (Afrika e Jugut)**

1. Komisioni duhet që, brenda pesë muajve pas emërimit të tij të parë, brenda dy muajsh pas datës 31 mars të çdo viti, të parashtrojë në parlament një raport për veprimtaritë e Komisionit gjatë vitit të mëparshëm, së bashku me përfundimet e nxjerra prej tij dhe rekomandimet që ai i gjykon të përshtatshme, dhe t'i japë një kopje të tij presidentit dhe ministrit përgjegjës të secilit shërbim.
2. Komisioni, me kërkesën e parlamentit, të presidentit ose të ministrit përgjegjës të secilit shërbim ose në një kohë tjetër që Komisioni e gjykon të nevojshme, mund t'i jape parlamentit, presidentit ose një ministri të tillë një raport të veçantë për sa i përket çdo çështjeje që lidhet me veprimtarinë e funksioneve të tij; dhe duhet ta paraqesë një kopje të këtij raporti në parlament ose t'i japë kopje të tij presidentit dhe ministrit në fjalë, sipas rastit.

Burimi: Akti për Kontrollin e Shërbimeve të Fshehta të Informacionit 1994 (2002)

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

Shqetësimet në lidhje me deklarimin e informacioneve të ndjeshme nga ana e komisionit mund të zgjidhen duke diktuar me ligj detyrën që të bëhet këshillimi me agjencitë për materialin e nxjerrë prej tyre që përfshihet në raportet ose të dhënat (që në çdo rast është praktikë e mirë) ose duke ndaluar që kategori shumë të kufizuara të informacionit të botohen (për shembull, identiteti i operativëve të shërbimit të fshehtë), por qeveria ose agjencitë nuk duhet të kenë veton.

**Tabela nr. 48:**

**Kufizimet për deklarimin në Parlament (Australi)**

Komisioni në një raport në një Dhomë të Parlamentit nuk duhet të deklarojë:

- a. identitetin e një personi i cili është ose ka qenë anëtar i stafit të ASIO ose ASIS ose agjent i ASIO, ASIS ose DSD; ose
- b. ndonjë informacion nga i cili në mënyrë të logjikshme mund të nxirret si rrjedhim identiteti i një personi të tillë; ose
- c. informacion të ndjeshëm nga pikëpamja operative ose informacion që do të ose mund të cënonte:
  - (i) sigurinë kombëtare të Australisë ose gjendjen e marrëdhënieve me jashtë të Australisë; ose
  - (ii) kryerjen nga një agjenci e detyrave të veta.

Burimi: Akti për Shërbimet e Fshehta të Informacionit, 2001, Lista 1, Pjesa 1, Kaluzola 7,1

Mungesa e vetos së qeverisë për botimin është një praktikë e mirë. Sidoqoftë, në shtete që e përfshijnë veton, qeverisë ose agjencive megjithatë duhet t'u kërkohej me ligj të shprehin në përgjithësi çfarë mungon nga raporti i botuar dhe arsyen për këtë mungesë. Kjo bën të mundur që shqyrtimi i hollësishëm parlamentar i këtyre vendimeve të bëhet nëpërmjet procesit normal parlamentar.

**Praktika më e mirë**

- ✓ Përgjegjësinë parësore për zgjedhjen e kohës së raportimit dhe formën e Raportit të Komisionit Parlamentar dhe të çdo vendimi për botimin e të dhënave duhet ta ketë vetë komisioni;
- ✓ Komisioni duhet të raportojë në parlament të paktën çdo vit ose sa herë që e gjykon të nevojshme;
- ✓ Organi i mbikëqyrjes parlamentare duhet të thotë fjalën e fundit nëse është e nevojshme që të hiqet ndonjë material nga raporti publik për arsye sigurie;
- ✓ Qeverisë dhe agjencive duhet t'u jepet njoftim paraprak për projekt raportin në mënyrë që të mund të bëhen parashtrime në lidhje me heqjet e nevojshme për arsye sigurie.

## Kapitulli 20

# Kontrolli i buxhetit

Kontrolli i buxhetit është zemra e kontrollit parlamentar. Shumica e vendeve kanë përpunuar ose po përpunojnë një qëndrim sistematik në lidhje me vlerësimin dhe miratimin e propozimeve për buxhetin. Në çdo vend, parlamenti përmbush një rol të ndryshëm në procedurat e buxhetimit dhe llogarisë së shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit, për shembull, në lidhje me qëllimin e kontrollit të buxhetit, kompetencën për të ndryshuar buxhetet, kompetencën për të miratuar kërkesa plotësuese për buxhetin, përdorimin e informacionit të rezervuar (shih Kapitullin 18) dhe natyrën e kontrollorëve të pavarur financiarë (shih Kapitullin 23). Sa më të mëdha të jenë kompetencat e parlamentit në këto fusha aq më efektiv do të jetë ai në debatet me qeverinë. Përsa i përket forces së kuletës, ekzistojnë tre tipa parlamentarësh, në rend zbritës sipas rëndësisë:

- *Parlamente hartuese të buxhetit:* parlamenti ka aftësinë ta ndryshojë ose ta hedhë poshtë propozimin për buxhetin e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit, si dhe aftësinë për të formuluar propozimin e vet alternativ për buxhetin;
- *Parlamente që ushtrojnë ndikim tek buxheti:* parlamenti mund ta ndryshojë ose ta hedhë poshtë buxhetin, por atij i mungon aftësia për t'i parashtuar propozimet e veta;
- *Parlamente me pak ose asnjë efekt në formulimin e buxhetit:* parlamentit i mungon aftësia qoftë për ta ndryshuar ose për ta hedhur poshtë buxhetin apo për të dalë me propozimet e veta. Në rastin më të mirë, këto parlamente e kufizojnë rolin e tyre në dhënien e miratimit për buxhetin siç propozohet nga qeveria.<sup>22</sup>

Në çdo rast, është një kërkesë minimale që parlamenti të thotë mendimin e vet për çështje të buxhetit meqenëse shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit financohen me paratë e taksapaguesve. Nga kjo pikëpamje, parlamentet në mbarë botën kanë kërkuar që të luajnë rol në procesin e buxhetimit dhe llogarisë së shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit.

Forca e kuletës, siç është ushtruar nga parlamenti, është parë brenda një konteksti të dyfishtë – atij të gjithë procesit të buxhetit, si dhe mandatit të organit parlamentar të ngarkuar me mbikëqyrjen e këtyre veprimtarive të veçanta të qeverisë.

### Procesi i buxhetit

Parlamenti mund të jetë i vëmendshëm ndaj çështjeve që lidhen me shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit në të gjitha fazat e ciklit të buxhetit për të cilat shumica e vendeve kanë zbatuar një system të planifikimit, programimit dhe buxhetimit.<sup>23</sup>



*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

**Përgatitja e buxhetit:** në përgjithësi, gjatë kësaj faze ekzekutivi propozon shpërndarje të parave për disa qëllime, por parlamenti dhe anëtarët e tij mund të kontribuojnë në këtë proces me anë të mekanizmave të ndryshëm zyrtarë dhe jozyrtarë.

**Miratimi i buxhetit:** në këtë fazë, parlamenti duhet të jetë në gjendje të studiojë dhe të përcaktojë interesin publik dhe përshtatshmërinë e caktimit të parave dhe, në kontekste të caktuara, mund t'i plotësojë shpërndarjet që lidhen me sigurinë me udhëzues të veçantë. Një shembull i udhëzuesve të veçantë mund të gjendet në rastin e Kongresit të SHBA-së ku Kongresi përcakton tavanin për financat (përfshirë buxhetin nga kërkimet dhe zhvillimi i operacioneve) dhe cakton tavanet në lidhje me personelin për numrin maksimal të zyrtarëve që do të punësohen nga shërbimet në vitin e ardhshëm financiar.<sup>24</sup>

**Zbatimi ose shpenzimi:** në këtë fazë, parlamenti rishikon dhe monitoron shpenzimet që bën qeveria dhe mund të përpiqet të rrisë transparencën dhe llogaridhënien (shih pjesën përkatëse më poshtë). Në rastin e kërkesave plotësuese për buxhetin, parlamenti i monitoron dhe i shqyrton me hollësi këto kërkesa që të mos tejkalohen kostot. Në disa vende, për shembull në SHBA, komisionet përkatëse të Kongresit të SHBA-së për mbikëqyrjen e shërbimit të fshehtë dhe nënkomisionet përkatëse të Komisionit për Buxhetin duhet të informohen në qoftë se elemente të komunitetit të shërbimit të fshehtë të informacionit transferojnë para nga njëra llogari në tjetrën.<sup>25</sup>

**Kontrolli ose rishikimi:** në këtë fazë, parlamenti përcakton nëse ka pasur keqpërdorim të parave të caktuara nga qeveria. Përveç kësaj, parlamenti në mënyrë periodike bën vlerësimin e të gjithë buxhetit dhe kontrollon procesin për të siguruar përgjegjshmëri, efikasitet dhe saktësi. Roli i zyrtarëve të kontrollit diskutohet në Kapitullin 23.

## **Kontrolli i buxhetit dhe mandati i organit të mbikëqyrjes parlamentare**

Kontrolli i buxhetit duhet kuptuar gjithashtu në kuadrin e mandatit të organit të mbikëqyrjes parlamentare të shërbimit të fshehtë. Në disa vende, është e qartë se ky organ e ka forcën e kuletës si mishërim i interesit të popullit. Në vende të tjera, për shembull në Norvegji, parlamenti ka vendosur të mos ia japë forcën e kuletës komisionit (të pavarur ekspert) të mbikëqyrjes, por e ruajti atë forcë për mbledhjen plenaren ose komisionin parlamentar për buxhetin. Arsyeja e kësaj praktike është se kontrolli i buxhetit do ta bënte komisionin e mbikëqyrjes bashkë-përgjegjës për politikën qeveritare. Prandaj, në Norvegji komisioni i mbikëqyrjes parlamentare të shërbimit të fshehtë përqendrohet nëse shërbimet respektojnë shtetin e së drejtës dhe të drejtat e njeriut dhe ia ka lënë mbikëqyrjen e buxhetit organeve të tjera të parlamentit. Kështu, komisioni për shërbimin e fshehtë mund ta ruajë pavarësinë gjatë shqyrtimit të hollësishëm të shërbimeve.

Sidoqoftë, në parlamente të tjera, si ai i Argjentinës, i Hollandës, i Gjermanisë apo i SHBA-së, komisioni për mbikëqyrjen parlamentare ka forcën e kuletës, duke u dhënë atyre parlamenteve analiza më të mira se si shpenzohen paratë nga shërbimet. Për të qenë më të saktë, në SHBA, si dhe, për shembull, në Gjermani, forca e kuletës shpeshherë ndahet mes komisionit për buxhetin dhe komisionit për mbikëqyrjen e

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

shërbimit të fshehtë. Komisioni i parë përqendrohet te buxheti; komisioni i dytë përqendrohet tek aspektet e politikës së shërbimeve dhe autorizon fondet.

Tabela nr. 49 më poshtë ilustron praktikën në Gjermani.

<p><b>Tabela nr. 49:</b> <b>Kontrolli financiar nga ana e Grupit gjerman të Kontrollit Parlamentar</b></p> <p><i>Pjesa 2e</i></p> <p>1. Kryetari, zëvendësi i tij dhe një anëtar i autorizuar mund të marrin pjesë, në cilësinë e këshilltarit, në mbledhjet e Komisionit Konfidencial (<i>Vertrauensgremium</i>, anëtarët e të cilit janë edhe në Komisionin e Përzgjedhur Buxhetor të Bundestagut), që vepron në bazë të Pjesës 10a të Kodit Federal të Buxhetit (<i>Bundeshaushaltsordnung</i>). Po ashtu, Kryetari i Komisionit Konfidencial, zëvendësi i tij dhe një anëtar i autorizuar mund të marrin pjesë gjithashtu në mbledhjet e Grupit të Kontrollit Parlamentar në cilësinë e këshilltarit.</p> <p>2. Grupit të Kontrollit Parlamentar duhet t'i përcillen për bashkë-diskutim projekt kopje të planeve ekonomike vjetore të shërbimeve. Qeveria Federale duhet t'i japë Grupit informacione në lidhje me zbatimin e planeve ekonomike gjatë vitit buxhetor. Gjatë diskutimeve në lidhje me planet ekonomike të shërbimeve dhe zbatimin e tyre, anëtarët e të dy autoriteteve mund të marrin pjesë në mbledhjet e njëri-tjetrit në cilësinë e këshilltarit.</p> <p>Burimi: Akti që rregullon Kontrollin Parlamentar të Veprimtarive të Shërbimit të Fshehtë, Gjermani, prill 1978 (ndryshuar më 1992 dhe 1999)</p>
--

Në përputhje me Pjesën 2(e) paragrafi 2 i ligjit për Grupin gjerman të Kontrollit Parlamentar (PKGr), projekt buxhetet vjetore të shërbimeve i paraqiten PKGr për konsultim. Sidoqoftë, konsultimi nuk do të thotë se PKGr i shqyrton me hollësi këto projekt buxhete në mënyrën siç e bën këtë komisioni për buxhetin. Në të vërtetë, PKGr ia nënshtron veprimtaritë e përgjithshme të shërbimeve të fshehta të informacionit një analize politike në bazë të buxheteve dhe të dhënave të bollshme që përmbajnë ato – në lidhje me strukturën, personelin, projektet dhe veprimtaritë e shërbimeve. Pasi kanë përfunduar konsultimet, një vlerësim i paraqitet Forumit Konfidencial të Komisionit të Përzgjedhur Buxhetor të Bundestagut Gjerman, që faktikisht është i ngarkuar me rishikimin e projekt buxheteve. Qeveria federale gjithashtu mban PKGr të informuar në lidhje me zbatimin e buxheteve gjatë vitit buxhetor.<sup>26</sup>

## **Transparenca dhe llogaridhënia**

Llogaridhënia dhe transparenca janë kushte thelbësore për përgatitjen efektive të buxhetit. Mënyra më e mirë për realizimin e llogaridhënies është nëpërmjet procesit transparent të përgatitjes së buxhetit. Llogaridhënia dhe transparenca e përshtatshme mund të ndërtohen mbi parimet e përgatitjes efektive të buxhetit.<sup>27</sup>

**Autorizimi paraprak** – Parlamenti duhet të autorizojë ekzekutivin për kryerjen e shpenzimeve.

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

**Uniteti** – Të gjitha shpenzimet dhe të ardhurat duhet t'i paraqiten parlamentit në një dokument të vetëm përmbledhës të buxhetit.

**Periodiciteti** – Pritet që ekzekutivi ta respektojë afatin e rregullt për ta sjellë buxhetin çdo vit në parlament (në vend që ta sjellë, për shembull, çdo pesë vjet). Periodiciteti gjithashtu përfshin nevojën për specifikimin e afatit gjatë të cilit do të shpenzohen paratë e caktuara.

**Saktësia** – Numri dhe përshkrimet e çdo zëri të buxhetit duhet të japin një pamje të përgjithshme të qartë të shpenzimeve të qeverisë. Prandaj, përshkrimi i zërave të buxhetit nuk duhet të jetë i paqartë dhe fondet që lidhen me një zë të buxhetit nuk duhet të jenë tepër të mëdha. Dhënia parlamentit vetëm e shumave të përgjithshme të buxhetit vjetor për shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit do të shkelte në mënyrë të qartë parimin e saktësisë.

**Ligjshmëria** – Të gjitha shpenzimet dhe veprimtaritë duhet të jenë në përputhje me ligjin. Në këtë kuadër, shërbimeve nuk u lejohej që të përftojnë fonde jashtë buxhetit të shtetit (për shembull, përmes veprimtarive tregtare).

**Strukturë e lehtë për përdoruesin** – Pritet që ekzekutivi ta njohë parlamentin me planin e shpenzimeve të parashikuara, i cili duhet të jetë praktik dhe i kuptueshëm për publikun e gjerë dhe të ndryshëm, që është zakonisht i pranishëm në parlament.

**Gjithëpërfshirja** – Buxheti i shtetit që lidhet me aspekte të ndryshme të fushës së sigurisë duhet të jetë gjithëpërfshirës dhe i plotë. Asnjë shpenzim nuk duhet të mbetet i papasqyruar. Në këtë kuadër, programet "e zeza" ose buxhetet sekrete – që anëtarët e komisionit për mbikëqyrjen parlamentare të shërbimit të fshehtë nuk i shohin dot – do të ishin në mënyrë të qartë shkelje e këtij parimi. Parlamentarët e komisionit për mbikëqyrjen e shërbimit të fshehtë dhe të komisionit për buxhetin duhet t'i shohin të gjitha informacionet e rezervuara. Pjesa 14, paragrafi 4.9 i Ligjit hungarez ilustron si mund të ligjësohet gjithëpërfshirja e kontrollit të buxhetit.

**Tabela nr. 50:**

**Kontrolli gjithëpërfshirës i buxhetit nga parlamenti (Hungari)**

"Ndërsa ushtron kontroll parlamentar, komisioni (...) duhet të japë opinionin e vet për projekt buxhetin e hollësishëm të shërbimeve të sigurisë kombëtare, për zërat e buxhetit të organizatave të tjera që kanë të drejtë të grumbullojnë informacione në lidhje me këto veprimtari dhe për projektin e raportit të hollësishëm për zbatimin e Aktit për Buxhetin e vitit, si dhe duhet të bëjë një propozim gjatë debatit për kostot që i paraqiten Parlamentit për të miratuar koston në fjalë (...)."

Burimi: Neni 14, 4g i Aktit të vitit 1995 për Shërbimet e Sigurisë Kombëtare të Hungarisë.

**Vijueshmëria** – Duhet të vendosen lidhje të qarta mes politikave, planeve, hyrjeve buxhetore dhe rezultateve të arritura.

**Efektshmëria** – Shpjegimi i buxhetit duhet të transmetojë interpretime të qarta të qëllimeve të buxhetit përse i përket a) burimeve të të ardhurave; b) realizimit ose objektivave të aftësive që duhen arritur, dhe c) rezultateve të matshme për planet. Një

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

buxhet elastik duhet të bëjë të mundur kryerjen e ndryshimeve në çdonjërin prej këtyre tre parametrave.

Këto parime në fakt mund të konsiderohen si kritere të cilësisë së përgatitjes së përshtatshme bashkëkohore të buxhetit. Ato nënkuptojnë se parimet normale të mirëqeverisjes (shih Hyrjen), që rregullojnë veprimtaritë e tjera të qeverisë, duhet të zbatohen edhe për shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit. Përrjashtimet në kuptimin, për shembull, të fshehtësisë duhet të kufizohen me ligj.

Kur parlamentarëve u mungon informacioni i saktë për fushën e sigurës, ata nuk janë në gjendje të ngrejë probleme në lidhje me buxhetin e shërbimeve. Ashtu si në degët e tjera të shtetit, mund të merren masa mbrojtëse për të shmangur deklarimin e pavend të informacionit të rezervuar. Kjo çështje diskutohet në Kapitullin 18 për marrjen e informacionit të rezervuar nga ana e parlamentarëve. Në lidhje me përdorimin nga ana e publikut të informacionit për buxhetin, në disa vende shumata e përgjithshme të buxhetit për shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit janë të disponueshme për publikun. Kështu ndodh, për shembull, në Mbretërinë e Bashkuar.<sup>28</sup>

#### **Praktika më e mirë**

- ✓ Organi i mbikëqyrjes duhet të marrë të gjitha dokumentet përkatëse për buxhetin, me kusht që të ekzistojnë masat mbrojtëse për të shmangur nxjerrjen e informacionit të rezervuar;
- ✓ Mbikëqyrja e buxhetit të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit duhet të rregullohet nga të njëjtat parime të mirëqeverisjes, që rregullojnë veprimtaritë e tjera të qeverisë. Përrjashtimet duhet të rregullohen me ligj. Nga kjo pikëpamje, mbikëqyrja e buxhetit duhet të jetë kompetencë e përbashkët e komisionit për buxhetin dhe komisionit për mbikëqyrjen e shërbimit të fshehtë;
- ✓ Parlamentet e fuqishme duhet të kenë të drejtën të japin autorizimin për buxhetin;
- ✓ Agjencitë e fshehta të informacionit duhet të përdorin vetëm fondet e caktuara për veprimtaritë në qoftë se ato fonde janë autorizuar në mënyrë specifike nga dega e legjislativit për atë qëllim;
- ✓ Shërbimet e fshehta të informacionit nuk duhet të lejohen t'i transferojnë fondet jashtë agjencisë pa autorizimin e legjislativit.

## Shënimet në fund të faqes Pjesa IV –Roli i parlamentit

1. Teksti i mëposhtëm mbështetet tek Leigh, I., "Tre dhjetëvjeçarë mbikëqyrje", tek Born, H Johnson, L., Leigh, I. (eds.), "Kush i vëzhgon spiunët? Krijimi i kontrollueshmërisë për shërbimin e fshehtë të informacionit" (Dulles, VA: Potomac Books, Inc., 2005).
2. Disa vende e kanë institucionalizuar dhe legalizuar mbikëqyrjen parlamentare përpara mesit të viteve shtatëdhjetë, si Shtetet e Bashkuara, Gjermania dhe Holanda.
3. Përkatësisht, Akti për Organizimin e Shërbimit të Fshehtë të Sigurisë të Australisë 1979 (Cth) dhe Akti për Shërbimin e Fshehtë të Sigurisë të Kanadasë 1984. Lustgarten, L., Leigh, I., "Brenda nga i ftohti: siguria kombëtare dhe demokracia parlamentare" (Oxford: Clarendon Press, 1994).
4. Për vlerësime krahasuese shih: Brodeur, J-P., Gill, P., Töllborg, D., "Demokracia, ligji dhe siguria: shërbimet e brendshme të sigurisë në Evropën bashkëkohore" (Aldershot: Ashgate, 2003); Asambja e BEP-it, "Mbikëqyrja parlamentare e shërbimeve të fshehta të informacionit në vendet e BEP-it – gjendja aktuale e perspektivat e reformës" (Dokument A/1801, 4 dhjetor 2002);  
<[http://assemblyweu.itnetwork.fr/en/documents/sessions\\_ordinaires/rpt/2002/1801.html](http://assemblyweu.itnetwork.fr/en/documents/sessions_ordinaires/rpt/2002/1801.html)>
5. Këshilli i Evropës, Asambleja Parlamentare, Rekomandim 1402/1999; Asambleja e Bashkimit Evropian Perëndimor, Rezoluta 113, miratuar më 4 dhjetor 2002 (séance e 9-të).
6. Akti për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 2001, nr. 152, 2001, Pjesët 28 dhe 29 (Komisioni për ASIO, ASIS dhe DSD). Vini re në mënyrë të veçantë: Pjesa 30.
  3. Detyrat e Komisionit nuk përfshijnë:
    - (a) rishikimin e përparësive të grumbullimit të informacioneve të ASIO, ASIS ose DSD; ose
    - (b) rishikimin e burimeve të informacionit, asistencën tjetër operative ose metodat operative të disponueshme për ASIO, ASIS ose DSD; ose
    - (c) rishikimin e operacioneve të veçanta që janë propozuar ose propozohen që të ndërmerren ASIO, ASIS ose DSD; ose
    - (d) rishikimin e informacioneve të dhëna nga një qeveri e huaj ose të dhëna nga një agjenci e një qeverie të huaj kur ajo qeveri nuk jep pëlqimin për deklarimin e informacionit; ose
    - (e) rishikimin e një aspekti të veprimtarive të ASIO, ASIS ose DSD që nuk prek një person australian; ose
    - (f) rishikimin e rregullave të hartuara në bazë të pjesës 15 së këtij Akti; ose
    - (g) kryerjen e hetimeve për ankesat individuale në lidhje me veprimtaritë e ASIO, ASIS ose DSD.
7. Bungestagu gjerman, Sekretariati i Komisionit për Kontrollin Parlamentar, "Kontrolli parlamentar i Shërbimeve të Fshehta të Informacionit në Gjermani". (Berlin: Bundespresseamt, 2001)
8. Deri në vitin 2004, në Parlamentin kanadez nuk ka pasur asnjë komision për mbikëqyrjen ndonëse Komisioni për Rishikimin e Shërbimit të Fshehtë të Sigurisë (një organ statutor i përbërë nga Këshilltarë të Kurorës) u krijua në bazë të Aktit kanadez për Shërbimin e Fshehtë të Sigurisë 1984. Së shpejti do të ngrihet një komision për mbikëqyrjen parlamentare: shih Farson, S., "Rishikimi i ekuilibrit delikat: demokracia parlamentare, shërbimi i fshehtë dhe lufta kundër terrorizmit në Kanada", tek: Born, H. et al, "Kush vëzhgon".
9. Akti për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 1994, s. 10.

- <sup>10</sup>. Akti për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 2001, s. 14. Kërkohej që, përpara se të bëjë emërimet, Kryeministri duhet të këshillohet me drejtuesit e të gjitha partive të tjera parlamentare: s. 14(2).
- <sup>11</sup>. Ligji për Kontrollin Parlamentar të Veprimtarive të Shërbimeve të Fshehta Federale të Informacionit (PKGrG) (1978; 1992, 1999 dhe versioni i ndryshuar 2001). PKGrG thotë se në fillim të çdo periudhe legjislativë Bungestagu gjerman duhet të zgjedhë anëtarët e PKGr nga radhët e veta (§4 paragrafi 1 PKGrG) dhe numri i anëtarëve të PKGr-së, përbërja e tij dhe praktikatat e tij të punës duhet të parashtrohen në një rezolutë të krijimit (§4 paragrafi 2). Përbërja: Amendamenti i Aktit për Rregullimin e Komisioneve Parlamentare (1995) e rriti numrin e anëtarëve në nëntë. Për t'u zgjedhur, çdo anëtar i PKGr-së ka nevojë për mbështetjen e shumicës së anëtarëve të Bundestagut (§4 paragrafi 3 PKGrG).
- <sup>12</sup>. Udhëtime për Monitorizimin e Shërbimeve të Fshehta të Informacionit, Survejimit dhe Sigurisë (EOS), 1995, Pjesa 1.  
"Komisioni duhet të ketë shtatë anëtarë, përfshirë kryetarin dhe zëvendëskryetarin, të gjithë të zgjedhur nga Storting, *me rekomandimin e Presidiumit të Storting*, për një periudhë prej maksimumi pesë vjetësh. Duhet të ndërmerren hapa për të shmangur zëvendësimin e më shumë se katër anëtarëve në të njëjtën kohë."
- <sup>13</sup>. Për shembull, shih Aktin për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 2001, s. 16 (Australi).
- <sup>14</sup>. Akti për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 2001, s. 14(5) (Australi);
- <sup>15</sup>. Për shembull shih Aktin për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 2001, s. 14(6) (Australi);
- <sup>16</sup>. Shih, për shembull, Aktin për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 2001, s. 15(1) (Australi);
- <sup>17</sup>. Për shembull të kompetencave për të marrë dokumenta shih Aktin për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 2001, s. 30.2; (4) (Australi).
- <sup>18</sup>. Akti për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 2001, s. 30 (Australi); as nuk duhet të kërkojë që të deklarohen "informacione që do të çënonin ose mund të çënonin sigurinë kombëtare të Australi-së ose zhvillimin e marrëdhënieve me jashtë të Australisë". Në bazë të Pjesës 29 të të njëjtit Akt: "informacion i ndjeshëm nga pikëpamja operative" do të thotë informacion:  
(a) për burimet e informacionit, asistencë tjetër operative ose metodat operative të disponueshme për ASIO, ASIS ose DSD; ose  
(b) për operacione të veçanta që janë ndërmarrë, po ndërmerren ose propozohen të ndërmerren nga ASIO, ASIS ose DSD; ose  
(c) që jepet nga qeveri e huaj ose nga një agjenci e një qeverie të huaj kur ajo qeveri nuk jep pëlqimin për dekarimin në publik të informacionit.  
"ministër përgjegjës", në lidhje me rishikimin e një çështjeje, do të thotë ministri përgjegjës për agjencinë në fjalë në lidhje me atë çështje.
- <sup>19</sup>. Akti për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 2001, s. 32 (Australi). Këto certifikata nuk mund të kundërshtohen në gjykatë por duhet të depozitohen në Parlament. Ndonëse kjo i kufizon kompetencat e organit mbikëqyrës, ajo gjithashtu e vendos mospranimi e informacionit në mënyrë të vendosur në fushën politike, ku mund të justifikohet ose kundërshtohet.
- <sup>20</sup>. Kodi i Shteteve të Bashkuara Pjesa 413. Dispozita të Përgjithshme për Mbikëqyrjen e Kongresit, (d).
- <sup>21</sup>. Akti në lidhje me Monitorizimin e Shërbimeve të Fshehta të Informacionit, Survejimit dhe Sigurisë, 1995, *Pjesa 9*, (Norvegjia) që kërkon se Komisioni dhe sekretariati i tij duhet të respektojë detyrën e ruajtjes së fshehtësisë dhe të përputhen me rregullat për përpunimin e dokumenteve.
- <sup>22</sup>. Përshtatur nga Norton, P., "A ka rëndësi parlamenti?" (Nju Jork: Harvester Wheatsheaf, 1993)
- <sup>23</sup>. Born, H., Fluri, Ph., Johnsson, A. (eds.), "Mbikëqyrja parlamentare në sektorin e sigurisë: parimet, mekanizmat dhe praktikatat (*Manual nr. 5 për Parlamentarët*), (Gjenevë: IPU-DCAF), f. 130.
- <sup>24</sup>. Akti për Autorizimin e Shërbimit të Fshehtë për Vitin Financiar 2004, Pjesa 102.

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

---

- <sup>25</sup>. Shih, psh, Pjesët 414 dhe 415 të Kodit të Shteteve të Bashkuara.
- <sup>26</sup>. Bundestagu gjerman, Sekretariati i Komisionit për Kontrollin Parlamentar (PKGr), "Kontrolli parlamentar i Shërbimeve të Fshehta të Informacionit në Gjermani", korrik 2001.
- <sup>27</sup>. Born, H. et al., "Mbikëqyrja parlamentare", f. 131-132.
- <sup>28</sup>. Akti për Financimet 2004, Kapitulli 9, Lista 2, Pjesa 48 "Agjencitë e Fshehta të Sigurisë dhe të Informacionit", gjendet tek : <<http://www.legislation.hms.gov.uk/acts/acts2004/40009-az.htm#sch2pt48>>

**Pjesa V**

# **Roli i organeve të jashtme të shqyrtimit**



## Kapitulli 21

# Zgjidhja e ankesave të qytetarëve

Agjencive të fshehta të sigurisë dhe informacionit shpeshherë u besohen kompetenca të jashtëzakonshme, siç është miratimi i survejimit ose sigurisë, që, në qoftë se përdoren në mënyrë jokorrekte ose të gabuar, mbartin rrezikun e padrejtësive të rënda ndaj individëve. Prandaj është e rëndësishme që të lihet e hapur njëfarë rruge korrigjimi për njerëzit të cilët dyshojnë se kanë qenë viktima të një padrejtësie, për shembull ata që mund të kenë patur ndërhyrje në jetën e tyre ose karriera e të cilëve mund të jetë dëmtuar. Për më tepër, në një agjenci të fshehtë të sigurisë ose informacionit, si me çdo organ të madh, ankesat mund të nxjerrin në pah mungesat administrative dhe mësimet që duhen nxjerrë, duke çuar në përmirësimin e veprimtarisë. Sidoqoftë, pikërisht për shkak të natyrës sekrete të proceseve në fjalë, të vështirësive në marrjen e të dhënave dhe të nevojës legjitime të këtyre agjencive për t'i mbrojtur informacionet e ndjeshme nga deklarimi i tyre në publik, korrigjimi nëpërmjet seancave dëgjimore publike në gjykata të rregullta rrallëherë është i efektshëm apo i përshtatshëm. Ekziston gjithashtu nevoja për të siguruar objektivat legjitime të një agjencie të fshehtë të sigurisë dhe informacionit që të mos dekonspirohen punët e saj, nëpërmjet ndonjë sistem korrigjimi. Arritja e një ekuilibri në një sistem ankesash mes pavarësisë, forcës dhe paanshmërisë, nga njëra anë, dhe ndjeshmërisë ndaj nevojave të sigurisë, nga ana tjetër, është e vështirë por jo e pamundur.

Dallimi thelbësor në këto sisteme të ndryshme është mes:

- Proceseve jogjyqësore (avokatëve të popullit ose komisionit parlamentar);
- Procedurave të tipit gjyqësor (gjykatat).

### Trajtimi jogjyqësor i ankesave

Sisteme të ndryshme të mbikëqyrjes i trajtojnë ankesat në shumë mënyra. Një zyrtar i pavarur, siç është avokati i popullit, mund të ketë kompetencën që të hetojë dhe të raportojë për një ankesë kundër një agjencie (kështu ndodh në Hollandë, shih Tabelën nr. 51 në fletën tjetër). Në disa vende, një Inspektor i Përgjithshëm i pavarur i shërbimit të fshehtë të sigurisë dhe informacionit trajton ankesat kundër shërbimeve në kuadrin e përgjegjësisë së përgjithshme të zyrës në një mënyrë disi të ngjashme (shih Kapitullin 21). Kështu ndodh, për shembull, në Zelandën e Re dhe në Afrikën e Jugut. Përveç kësaj, zyra të veçanta që ngrihen në bazë të legjislacionit për lirinë e informacionit ose mbrojtjes së të dhënave, mund të luajnë rol në hetimin e ankesave kundër agjencive.

Sistemet e tipit avokat i popullit mbështeten tek një zyrtar i pavarur që kryen hetime në emër të ankimuesit. Ato zakonisht ekzistojnë që të trajtojnë më shumë të metat

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

administrative se sa një gabim ligjor si i tillë. Ato i vënë më pak theks pjesëmarrjes së vetë ankimuesit në këtë proces dhe transparencës. Tipike për ta është që në fund të dalin me një raport dhe (në qoftë se mbështetet ankimuesi) me një rekomandim për ndreqjen e gjërave dhe për marrjen e masave në të ardhmen, në vend që të japin një gjykim dhe zgjidhje formale.

**Tabela nr. 51:**

**Trajtimi i ankesave: Avokatët kombëtarë hollandezë të Popullit**

Neni 83

Çdo person ka të drejtë të depozitojë një ankesë tek Avokati kombëtar i Popullit për veprimet ose veprimet e pretenduara të Ministrave përkatës, të krerëve të shërbimeve, të bashkërenduesit dhe të personave që punojnë për shërbimet dhe për bashkërenduesin, në lidhje me një person fizik ose subjekt ligjor për zbatimin e këtij akti ose Aktit për Hetimet në lidhje me Sigurinë.

Burimi: Akti për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit 2002, Hollandë, Neni 83.

Ankesat e qytetarëve mund të trajtohen edhe nga komisioni për mbikëqyrjen parlamentare të shërbimit të fshehtë, siç ndodh, për shembull, në Gjermani dhe Norvegji (shih Tabelën nr. 52 më poshtë).

**Tabela nr. 52:**

**Trajtimi i ankesave: Komisioni novergjez për Mbikëqyrjen Parlamentare të Shërbimit të Fshehtë**

“Me marrjen e ankesave, Komisioni duhet të ndërmarrë ato hetime për administratën që të jenë të përshtatshme në lidhje me ankesën. Komisioni duhet të vendosë nëse ankesa jep arsye të mjaftueshme për veprim të mëtejshëm përpara se të bëhet një deklaratë.

Deklaratat ndaj ankesave duhet të jenë sa më të plota që të jetë e mundur, pa nxjerrë në shesh informacione të rezervuara. Sidoqoftë, deklaratat në përgjigje të ankesave kundër Shërbimit të Sigurisë në lidhje me veprimtaritë e survejimit duhet vetëm të deklarojnë nëse ankesa përmbante ose jo arsye të vlefshme për të bërë kritika. Në qoftë se Komisioni ka idenë se një ankese duhet t'i jepet një shpjegim më i hollësishëm, ai duhet t'ia propozojë këtë Ministrisë në fjalë.

Në qoftë se një ankesë përmban arsye të vlefshme për të bërë kritika ose komente të tjera, kreut të shërbimit në fjalë ose Ministrisë në fjalë duhet t'i drejtohet një deklaratë e arsyetuar. Përndryshe, deklaratat që lidhen me ankesat gjithmonë duhet t'i dërgohen kreut të shërbimit kundër të cilit bëhet ankese.”

Burimi: Udhëzime për monitorimin e shërbimeve të fshehta të informacionit, survejimit dhe sigurisë (EOS), Pjesa 8, Pjesa zbatuese 1 e Aktit të vitit 1995 për Monitorimin e Shërbimeve të Fshehta të Informacionit, Survejimit dhe Sigurisë, Norvegji.

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

Ndonëse trajtimi i ankesave është i ndarë nga mbikëqyrja parlamentare, përsëri ekziston një lidhje. Parlamentarëve shpeshherë u kërkohet që të përfaqësojnë ankesat e qytetarëve të veçantë kundër departamenteve qeveritare. Organi i mbikëqyrjes parlamentare mund të përfitojë gjithashtu nga trajtimi i ankesave që bëhen kundër agjencive të fshehta të sigurisë dhe informacionit meqenëse kjo jep njohuri për mospjekjet e mundshme – të drejtimit politik, ligjshmërisë dhe efikasitetit. Nga ana tjetër, në qoftë se organi i mbikëqyrjes njehet tepër shumë me agjencitë që mbikëqyr ose vepron brenda rrethit të fshehtësisë, për të mund të ketë disavantazhe kur trajton ankesat. Ankimuesi mund të mendojë se procesi i trajtimit të ankesave nuk është i pavarur aq sa duhet. Në rastet kur një organ i vetëm merret me ankesat dhe mbikëqyrjen, më e mira është në qoftë se do të kishte procedura ligjore krejt të ndara për këto role të ndryshme. Në tërësi, është e parapëlqyeshme që këto dy detyra t'u jepen organeve të ndryshme por që proceset të ekzistojnë, në mënyrë që organi i mbikëqyrjes të vihet në dijeni për ndërlidhjet më të gjera të ankesave individuale.

Në disa vende jo vetëm qytetarët por edhe anëtarët e shërbimit lejohen që të sjellin çështje që lidhen me shërbimet në vëmendjen e një avokati të popullit ose të një organi të mbikëqyrjes parlamentare. Për shembull, në Gjermani zyrtarët mund t'i ngrenë këto çështje në Grupin e Kontrollit Parlamentar “ndonëse jo kur veprojnë në interesin e tyre apo në interes të anëtarëve të tjerë të këtyre autoriteteve, për aq kohë sa kreu i shërbimit e lë pas dore shqyrtimin e çështjeve në fjalë. Anëtarët e stafit nuk mund të qortohen ose ndëshkohen për këtë.”<sup>1</sup>

### **Trajtimi gjyqësor i ankesave**

Nga ana tjetër, për t'u marrë me ankesat ose kundër një agjencie të veçantë ose në lidhje me përdorimin e kompetencave të veçanta, siç ndodh në Mbretërinë e Bashkuar, mund të ngrihet një gjykatë e specializuar. Ose me ankesat mund të merret një organ i specializuar i mbikëqyrjes, siç ndodh në Kanada (shih shembullin në Tabelën nr. 53 më poshtë).

#### **Tabela nr. 53:**

#### **Trajtimi i ankesave: Komisioni kanadez për Shqyrtimin e Informacioneve për Sigurinë**

Në bazë të Aktit kanadez për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit 1984, Komisioni për Shqyrtimin e Informacioneve për Sigurinë (“SIRC”), organi i mbikëqyrjes i ngritur me ligj që përbëhet nga Këshilltarë të Kurorës, është gjithashtu përgjegjës për të hetuar ankesat që bëhen nga individë “në lidhje me një veprim ose një gjë që ka bërë Shërbimi” (pjesa 41), si dhe me kundërshtimet që lindin ndaj mohimeve të miratimit në aspektin e sigurisë (pjesa 42). Ankimuesit që përdorin këto dispozita, së pari, duhet ta ngrejnë çështjen në departamentin qeveritar në fjalë dhe duhet t'i paraqesin ankesat me shkrim në SIRC. Hetimet kryhen në mënyrë private, ndonëse ankimuesit i jepet mundësia të bëjë përfaqësime (pjesa 46) dhe të përfaqësohet nga avokat. As ankimuesi as Shërbimi nuk kanë të drejtë t'i shohin përfaqësimet e njëri-tjetrit. SIRC ka kompetenca të thërrasë në gjyq dhe të dëgjojë dëshmi nën betim (pjesa 50). Në lidhje me raportin e përfundimeve, Komisioni për

**Shqyrtimin duhet:**

(a) në përfundim të një hetimi në lidhje me një ankesë në bazë të pjesës 41, t'i paraqesë Ministrit dhe Drejtorit një raport që përmban përfundimet e hetimit dhe çfarëdo rekomandimesh që Komisioni i konsideron të përshtatshme; dhe

(b) në të njëjtën kohë ose pas paraqitjes së raportit në bazë të paragrafit (a), t'ia njoftojë ankimuesit përfundimet e hetimit dhe, në qoftë se e mendon të përshtatshme, mund t'i njoftojë ankimuesit çfarëdo rekomandimesh që përmenden në atë paragraf.

Burimi: Akti kanadez për Shërbimin e Fshehtë të Sigurisë dhe Informacionit, 1984.

Procedura gjyqësore nuk përfshin gjithmonë seanca dëgjimore në gjyq. Një gjykatë ka disa epërsi mbi një gjykatë të rregullt në trajtimin e ankesave që lidhen me shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit: ai mund të krijojë një ekspertizë të veçantë në fushën e sigurisë dhe shërbimit të fshehtë, mund të verifikohen gjykatës dhe avokatë sipas nevojës dhe mund të hartohen procedura të veçanta për trajtimin e informacioneve të ndjeshme. Duke pasur parasysh natyrën e temës, nuk ka gjasa që ato të përfshijnë një seancë të plotë dëgjimore ligjore publike. Nga ana tjetër, ndërsa disa gjykata mund ta dëgjojnë ankimuesin në seancë dëgjimore, ai ose ajo ka të ngjarë të përballet me vështirësi të mëdha praktike për të mbrojtur çështjen, për të përdorur të dhënat përkatëse ose për të kundërshtuar versionin që paraqet agjencia për ngjarjet. Për të luftuar disa prej këtyre problemeve, në Kanada dhe në Mbretërinë e Bashkuar janë përfshirë avokatë të veçantë të miratuar nga pikëpamja e sigurisë. Këta avokatë kanë detyrë të kundërshtojnë argumente që lidhen me sigurinë, sidomos ato aspekte që nuk i deklarohen ankimuesit. Kjo mund të kontribuojë që gjykata të arrijë një vlerësim më objektiv të të dhënave dhe argumentave.

## **Koventa Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore dhe trajtimi i ankesave**

Për shtetet që janë nënshkruese të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore ekzistojnë gjykime në lidhje me kërkesat e të drejtave të ndryshme të Konventës në bazë të Neneve 6, 8 dhe 13, që duhet të respektohen në krijimin e mekanizmave të trajtimit të ankesave. Neni 6 jep të drejtën për një gjyq të drejtë nga një gjykatë e pavarur dhe e paanshme për çështje penale dhe për përcaktimin e të drejtave qytetare dhe detyrimeve të një personi. Neni 6 është marrë që të zbatohet, për shembull, për procedurat që rregullojnë të dhënat nga informatorët dhe zyrtarët shtetërorë të fshehtë në një gjyq penal<sup>2</sup> dhe për rregullat që kufizojnë trajtimin dhe deklarimin e të dhënave në interesin publik, si në gjyqe penale ashtu edhe në gjyqe civile.<sup>3</sup> Përdorimi i avokatit të veçantë të miratuar nga pikëpamja e sigurisë është komentuar nga Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut si një mënyrë për të përmbushur kërkesën e të drejtës për një gjykim të drejtë në bazë të Nenit 6 të Konventës Evropiane për Mbrojtjen e të Drejtave të Njeriut dhe Lirive Themelore.<sup>4</sup>

Sidoqoftë, edhe atje ku nuk zbatohet Neni 6, në proceset e trajtimit të ankesave mund të kërkohen mbrojtje procedurore, për shkak të Neneve 8 dhe 13. Këto nene diktojnë disa kontrolle për ngjarjet e ndodhura në çështjen e masave të sigurisë që ndërhyjnë tek intimiteti, siç janë survejimi dhe verifikimi i sigurisë. Sidoqoftë, nuk ekziston ndonjë skemë e Konventës Evropiane (për shembull, një person subjekt i survejimit nuk është gjithmonë nevojë që të informohet pas ngjarjes).<sup>5</sup> Neni 13 njeht të drejtën për

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

një korrigjim efektiv përpara një autoriteti kombëtar për shkelje të një të drejte të Konventës. Nuk është nevoja që të jetë një gjykatë në çdo rast dhe në çështje që lidhen me sigurinë Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut ka konstatuar se një kombinim i mekanizmave të ndryshëm të mbikëqyrjes dhe trajtimit të ankesave mund të jetë i përshtatshëm.<sup>6</sup> Siç shprehet një Grup Pune i Këshillit të Evropës:

Në bazë të vendimeve të Gjykatës me fuqi ligjore, sipas Neneve 8 dhe 13 të Konventës mund të arrihet në përfundimin se, pavarësisht nëse përmbushet kërkesa për një korrigjim efektiv, kjo nuk varet vetëm nga thjeshtë ekzistenca e mundësisë për t'iu drejtuar gjykatës, por nga i gjithë arsenalin e mekanizmave të mbikëqyrjes dhe efektshmëria e tyre.<sup>7</sup>

Kriteret kyç për një sistem të besueshëm të trajtimit të ankesave janë se ai duhet:

- Të jetë në mënyrë të qartë i pavarur nga agjencia e fshehtë e sigurisë ose e informacionit,
- Të ketë kompetencat e nevojshme dhe të përdorë informacionet që ndodhen në duart e agjencisë për zgjidhjen e ankesës,
- Të mund të bëjë korrigjime efektive në rast të mbështetjes së një ankesë dhe të japë shpjegim të përshtatshëm të arsyeve për mospranimin e ankesës.

Është frytdhënëse në qoftë se ekziston një formë asistence për ankimesit që janë të panjohur me procesin ligjor me qëllim që të ndihmohen të bëjnë ankesën. Kjo gjithashtu duhet t'i japë mundësi ankimesit të marrë pjesë në mënyrë të mjaftueshme në hetime ose procedura në mënyrë që procesi të shihet se është i drejtë, pavarësisht nëse jepet ose jo mundësia e një seance dëgjimore formale. Mund të jetë nevoja që procesi i hetimit t'i kufizojë informacionet ose arsyet që i bëhen të disponueshme ankimesit për arsye të sigurisë kombëtare. Sidoqoftë, kjo duhet të jetë në masën më të vogël të nevojshme, kjo gjithmonë duhet të jetë më shumë një vendim i personit ose organit që trajton ankesën se sa i agjencisë nën hetim dhe duhet të kompensohet me mbrojtje të tjera procedurore (për shembull, përdorimi i Avokatit të Veçantë për të kundërshtuar çështjen e paraqitur nga agjencia).

### **Praktika më e mirë**

- ✓ Nëpunësi ose pjesëtarët e gjykatë që shqyrton ankesën duhet të jenë persona të cilët i përmbushin kërkesat kushtetuese dhe ligjore për të pasur një detyrë në këtë nivel dhe duhet të kenë sigurinë ligjore të qëndrimit në detyrë gjatë mandatit të detyrës së tyre;
- ✓ Në masën më të madhe të mundshme procesi duhet të plotësohet në mënyrë publike. Edhe kur procesi është i mbyllur për publikun, në masën më të madhe të mundshme ai duhet të jetë i hapur për ankimesin dhe përfaqësuesit e tij ligjorë;
- ✓ Duket të ketë një kompetencë për të hedhur poshtë pa hetim ankesat që zyrtari ose tribunali vjen në përfundimin se janë të bezdisshme ose pa peshë;
- ✓ Në qoftë se për arsye të sigurisë kombëtare është e nevojshme që të kufizohet pjesëmarrja e ankimesit në procesin e shqyrtimit, atëherë vendimi se çfarë duhet bërë duhet të varet vetëm nga zyrtari ose gjykata që bën shqyrtimin dhe masa mbrojtëse kompensuese (siç është përdorimi i një

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

- “Avokat Djalli” ose “Avokati të Veçantë”) duhen parashikuar për të siguruar që veprimet të jenë të drejta dhe të paanshme;
- ✓ Gjykata ose zyrtari duhet të kenë kompetencën që të japin urdhra detyruese ligjrisht që i ofrojnë një korigjim efektiv ankimuesit i cili ka një çështje të justifikueshme. Këto mund të përfshijnë dhënien e kompensimit dhe zhdukjen e materialeve që mbahen nga agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit;
  - ✓ Qëllimi i rishqyrtimit dhe arsyet e shqyrtimit duhet të përcaktohen në mënyrë të qartë në ligj dhe duhet të prekin thelbin (në vend që të prekin aspektet thjesht procedurore) të veprimeve të agjencive të fshehta të sigurisë ose informacionit.

## Kapitulli 22

# Mbikëqyrja e agjencive brenda administratës nga autoritetet e pavarura

Në qoftë se, për të shmangur rreziqet e manipulimit politik, agjencive të sigurisë u jepet njëfarë “mbrojtje” kushtetuese nga udhëzimet politike, si mund të jetë e sigurtë se qeveria i ka të gjitha informacionet përkatëse dhe se agjencitë e fshehta po veprojnë sipas politikave të saj?

Për këtë arsye një numër vendesh kanë krijuar detyra siç janë Inspektorët e Përgjithshëm, komisionerët gjyqësorë ose kontrollorët, që kontrollojnë veprimtaritë e sektorit të sigurisë dhe kanë kompetenca ligjore në lidhje me informacionet dhe stafin.<sup>8</sup>

Ideja u krijua fillimisht në komunitetin e shërbimit të fshehtë të SHBA-së, që tani ka rreth dymbëdhjetë inspektorë të përgjithshëm. Të gjithë janë të pavarur nga agjencitë në fjalë. Sidoqoftë, ka ndryshime të rëndësishme: disa prej këtyre detyrave janë krijuar me ligj (për shembull, Inspektorët e Përgjithshëm të Agjencisë Qendrore të Informacionit dhe të Departamentit të Mbrojtjes), të tjerat thjesht mbështeten në strukturat administrative të krijuara nga Sekretari përkatës (për shembull, në lidhje me Agjencinë e Fshtë të Informacionit të Mbrojtjes dhe Zyrës Kombëtare të Zbulimit). Pavarësisht nga ky dallim, disa raportojnë si në Kongres ashtu edhe në degën e ekzekutivit. Një numër prej këtyre detyrave kanë përgjegjësi që shtrihet tek efikasiteti, duke shmangur dëmet dhe kontrollin, si dhe tek monitorimi i ligjshmërisë dhe i përputhjes së politikave.

Inspektorët e Përgjithshëm të këtij lloji janë brenda rrethit të fshtësisë: detyra e tyre nuk është që kryesisht të ofrojnë siguri publike për llogaridhënien, por që të forcojnë kontrollueshmërinë ndaj ekzekutivit. Legjislacioni kanadez përmban një ilustrim të qartë të detyrës së këtij lloji.

Inspektori i Përgjithshëm kanadez i përdor në mënyrë të pakufizuar informacionet që zotëron Shërbimi me qëllim që t'i kryejë këto detyra.

Tabela nr. 54:

**Detyrat e Inspektorit të Përgjithshëm kanadez**

Inspektori i Përgjithshëm përgjigjet përpara nëpunësit në krye të departamentit përkatës qeveritar (Zëvendësprokurorit të Përgjithshëm) dhe ka detyrë të

- (a) monitorojë përputhjen nga ana e Shërbimit me politikat e tij operative;
- (b) shqyrtojë veprimtaritë operative të Shërbimit; dhe
- (c) paraqesë një dokument zyrtar vjetor përpara Ministrit ku thuhet deri në çfarë mase Inspektori i Përgjithshëm është i kënaqur me raportin vjetor të Shërbimit dhe nëse ndonjëri prej veprimeve të Shërbimit bie ndesh me Aktin ose udhëzimet e ministrave apo përfshin ushtrimin e paarsyeshëm ose të panevojshëm nga ana e Shërbimit të ndonjëres prej kompetencave të veta.<sup>9</sup>

Burimi: Akti kanadez për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit, 1984, Pjesët 30 dhe 32.

Gjithashtu, në Bosnjë-Hercegovinë në bazë të Nenit 33 të Ligjit për Agjencinë e Fshehtë të Sigurisë dhe Informacionit, Inspektori i Përgjithshëm është përgjegjës për ofrimin e "detyrës së kontrollit të brendshëm". Për këtë qëllim, Inspektori i Përgjithshëm mund të shqyrtojë veprimtaritë e Agjencisë, të hetojë ankesat, të ndër marrë inspektime, kontrole dhe hetime me nismën e vet dhe të japë rekomandime. Inspektori i Përgjithshëm ka detyrë të raportojë të paktën çdo gjashtë muaj në Komisionin për Informacionet e Sigurisë dhe t'i mbajë aktorët kryesorë të ekzekutivit të informuar për zhvillimet, rregullisht dhe në kohë. Kompetencat e Inspektorit të Përgjithshëm përfshijnë marrjen në pyetje të punonjësve të agjencive dhe sigurimin e hyrjes në godinat dhe të dhënat e agjencive.

Vende të tjera – sidomos Afrika e Jugut<sup>10</sup> – kanë krijuar Inspektorë të Përgjithshëm që raportojnë në Parlament. Në këto raste, agjencia në fakt shkurton rrethin e fshehtësisë, dmth është një përpjekje për ta siguruar publikun nëpërmjet një raporti në Parlament se një person i pavarur me mundësi për të përdorur materialet përkatëse i ka shqyrtuar veprimtaritë e agjencisë së fshehtë të sigurisë dhe informacionit. Sidoqoftë, në mënyrë të pashmangshme një pjesë e mirë e materialeve në bazë të të cilave është bërë vlerësimi i punës së agjencisë duhet të mbetet brenda rrethit të fshehtësisë, ndonëse mund të ndahet me organe të tjera të mbikëqyrjes.

Edhe disa inspektorë të përgjithshëm, të cilët kanë udhëzime ligjore që t'i raportojnë ekzekutivit mund të mbajnë marrëdhënie informale pune me organet parlamentare; kështu ndodh, për shembull, në Australi dhe, siç vihet më sipër në dukje, një numër inspektorësh të përgjithshëm të SHBA-së raportojnë në mënyrë periodike në Kongres.

Pavarësisht nëse një zyrë e këtij lloji raporton në qeveri apo në Parlament, në secilin rast, ndarja e kujdesshme ligjore e jurisdiksionit, pavarësisë dhe kompetencave të saj është me rëndësi jetike. Nëpunësve të pavarur mund t'u kërkohej që të shqyrtojnë veprimtarinë e një agjencie përkundrejt një ose më shumë standarteve: efikasiteti, përputhja me politikat ose objektivat qeveritare, respektueshmëria ose ligjshmëria. Në çdo rast, sidoqoftë, agjencia do të ketë nevojë për lidhje të pakufizuara me dosjet dhe personelin me qëllim që të mund të arrijë një vlerësim të besueshëm. Në praktikë, një



*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

nëpunës i pavarur nuk ka mundësi që të shqyrtojë me hollësi më shumë se një pjesë të punës së agjencisë. Disa prej këtyre agjencive punojnë "duke eksperimentuar" punën dhe dosjet e agjencive të mbikëqyrura – kjo i jep nxitje agjencisë që të vendosë procedura më të përhapura dhe të japë efektin valë. Disa gjithashtu e kanë jurisdikcionin për t'u marrë me ankesat individuale (siç ndodh në bazë të skemës australiane).<sup>11</sup>

### **Praktika më e mirë**

- ✓ Shqyrtimi i detyrave të agjencive të sigurisë dhe informacionit që prekin individët duhet të bëhet nga nëpunës të pavarur dhe të paanshëm (si Avokatët e Popullit ose Inspektorët e Përgjithshëm) dhe duhet të përputhet me standartet e mëposhtme;
- ✓ Nëpunësi që vepron si shqyrtues duhet të jetë një person i cili i përmbush kërkesat kushtetuese dhe ligjore për të kryer një detyrë në këtë nivel dhe duhet të ketë sigurinë ligjore të periudhës së qëndrimit në detyrë gjatë mandatit të detyrës së tij;<sup>12</sup>
- ✓ Qëllimi i shqyrtimit dhe arsyet e shqyrtimit duhet të përcaktohen në mënyrë të qartë me ligj dhe duhet të prekin thelbin (në vend që të prekin thjesht aspektet procedurore) të veprimeve të agjencive të fshehta të sigurisë ose informacionit;
- ✓ Nëpunësi duhet të ketë kompetenca ligjore të mjaftueshme që të mund t'i shqyrtojë faktet dhe të dhënat që lidhen me përdorimin e kompetencave të agjencive të fshehta të sigurisë ose informacionit;
- ✓ Nëpunësi duhet të ketë mandatin përfundimtar për të përcaktuar formën dhe qëllimin e çdo urdhri ose raporti ose vendimi që rrjedh nga procesi.

## Kapitulli 23

# Kontrolli i pavarur i Shtetit

Përgjegjësia për mbikëqyrjen financiare të ekzekutivit dhe të parlamentit nuk mbaron pas miratimit të buxhetit të shërbimeve të fshehta të informacionit. Jo vetëm ekzekutivi, por edhe parlamenti duhet të zbatojnë mbikëqyrjen dhe detyrat e tyre të kontrollit, duke mbajtur parasysh se paraqitja në parlament e llogarive të kontrolluara plotësisht është pjesë e procesit demokratik dhe se procesi i kontrollit duhet të përfshijë si kontrollin e llogarive ashtu edhe kontrollin e veprimtarisë. Llogaritë dhe raportet vjetore të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit janë burim i rëndësishëm informacioni që parlamentet të vlerësojnë si janë shpenzuar paratë publike në vitin e mëparshëm buxhetor.

### Garantimi i pavarësisë

Në shumicën e vendeve, kontrolli shtetëror (që nganjëherë quhet Kontrollori i Përgjithshëm, Kontrolli Shtetëror, Zyra e Buxhetit ose Dhoma e Llogarive) ngrihet me ligj kushtetues si një institucion i pavarur i degëve të ekzekutivit, legjislativit dhe gjyqësorit. Për të garantuar pavarësinë e tij, Kontrollori i Përgjithshëm:

- ✓ Emërohet nga parlamenti dhe ka një mandat të qartë;
- ✓ Ka mjetet dhe burimet ligjore dhe praktike për ta kryer misionin e tij në mënyrë të pavarur;
- ✓ Ka mandatin e pavarur që të raportojë në parlament dhe në komisionin e tij për buxhetin për çdo çështje shpenzimesh në çdo kohë.

Parlamenti duhet të kujdeset që të parashikohen me ligj sanksionet gjyqësore dhe të zbatohen në rastet e korrupsionit dhe keqadministrimit të burimeve shtetërore nga nëpunësit dhe organi politik. Parlamenti gjithashtu duhet të kujdeset që të bëhen korrigjime në rast gabimi.

### Kontrollimi i shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit

Objekti i kontrollimit të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit është që të vërtetohet se shpenzimet janë në përputhje me ligjin në një mënyrë efektive dhe të efektshme. Për këtë qëllim, është thelbësore që shërbimet të jenë të hapura për shqyrtim të hollësishëm të plotë nga ana e Kontrollorit të Përgjithshëm pavarësisht nga detyrimet e kufizuara për të mbrojtur identitetet e burimeve të caktuara të informacionit dhe hollësitë e operacioneve veçanërisht të ndjeshme.<sup>13</sup>

Pikërisht arsyeja pse shërbimet veprojnë nën mbrojtjen e fshehtësisë, të mbrojtura nga shqyrtimi i hollësishëm publik nga ana e medias dhe mbikëqyrësve të shoqërisë civile, është e rëndësishme që kontrollorët të kenë mundësinë e përdorimit të gjerë të informacionit të rezervuar. Vetëm në këtë mënyrë, mund të vërtetohet nëse shërbimet

i kanë përdorur fondet publike brenda ligjit apo nëse kanë ndodhur praktika të kundraligjshme, psh korrupsioni.

**Tabela nr. 55:**

**Kontrollori i Përgjithshëm**

"Pavarësisht nga fakti nëse jep llogari para Ekzekutivit, Legjislativit apo Gjyqësorit, është e domosdoshme që Kontrolli i Shtetit të jetë krejtësisht i pavarur dhe vërtet autonom. Ai duhet të ketë gjithashtu burime të mjaftueshme për të kryer misionin e vet. Funkzioni i tij është i trefishtë:

**Mbikëqyrja financiare**

Kontrolli i Shtetit duhet të verifikojë saktësinë, besueshmërinë dhe tërësinë e financave të të gjitha organeve të Ekzekutivit dhe departamenteve publike. Ai duhet të verifikojë që të gjitha operacionet financiare janë kryer në përputhje me rregulloret për fondet publike. Brenda kuadrit të këtij funksioni mbikëqyrës, Kontrolli i Shtetit duhet të kryejë një mision të jurisdiksionit në lidhje me llogaritarët dhe nëpunësit publikë të cilët autorizojnë pagesat. Të gjithë atyre duhet t'u kërkohej që të japin llogari për paratë që administrojnë me përjashtim të rastit të kryerjes ose lirimit nga përgjegjësia. Në rastet e keqadministrimit ose korrupsionit, Kontrolli i Shtetit e ka për detyrë t'ia raportojë përfundimet e tij Gjyqësorit.

**Mbikëqyrja ligjore**

Kontrolli i Shtetit duhet të verifikojë që të gjitha shpenzimet dhe të ardhurat publike janë kryer në përputhje me ligjin që rregullon buxhetin.

**Sigurimi i përdorimit të duhur të fondeve publike**

Kontrolli i Shtetit modern, që punon në interes të mirëqeverisjes, duhet të sigurojë përdorimin e duhur të fondeve publike në bazë të këtyre tre kritereve:

- (i) **Vlefshmëria e parasë:** siguron që burimet e shpenzuara janë vënë në përdorim optimal, si nga pikëpamja cilësore ashtu edhe ajo sasiore;
- (ii) **Efektiv:** mat se në çfarë shkalle janë përmbushur objektivat dhe qëllimet;
- (iii) **I efektshëm:** mat nëse burimet e shpenzuara janë përdorur në mënyrë më të mirë për të përftuar rezultatet e arritura.

Kjo mbikëqyrje pas ndodhjes së faktit kryhet me nismën e Kontrollit të Shtetit ose me kërkesën e Parlamentit.

*Pjesë nga: Raporti i përgjithshëm për Seminarin e IPU-së "Parlamenti dhe procesi buxhetor", (Bamako, Mali, nëntor 2001)*

Duke qenë çështje e një parimi të përgjithshëm të mirëqeverisjes, rregullat normale të kontrollit, që vlejnë për veprimtaritë e tjera të qeverisë, duhet gjithashtu të zbatohen për kontrollin e shpenzimeve të shërbimeve me disa detyrime të kufizuara, siç u përmend më sipër. Ajo çka e bën kontrollin e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit të ndryshëm nga kontrollet e zakonshme janë mekanizmat e raportimit. Me qëllim që të mbrohet vazhdimësia e operacioneve, metodave dhe burimeve të shërbimeve, në shumë vende ekzistojnë mekanizma të veçantë raportimi. Për shembull, në Mbretërinë e Bashkuar, përsa i përket parlamentit, vetëm Kryetari i Komisionit për Llogaritë Publike dhe i Komisionit për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

dhe Informacionit informohen plotësisht për rezultatin e kontrollit financiar. Këto informime mund të përfshijnë raportet për ligjshmërinë dhe efikasitetin e shpenzimeve, parregullsitë e mundshme dhe nëse shërbimet kanë vepruar brenda buxhetit ose e kanë tejkaluar atë. Në rastin e Gjermanisë, kontrolli i llogarive dhe i drejtimit financiar të shërbimeve të fshehta të informacionit kryhet nga një institucion i veçantë (dmth *Dreierkollegium*) brenda Kontrollit të Shtetit (*Bundesrechnungshof*). *Bundesrechnungshof*-i ia raporton përfundimet e tij sekrete për kontrollin e llogarive dhe drejtimit financiar të shërbimeve të fshehta të informacionit një nënkomisioni të veçantë të Komisionit për Kontrollin Parlamentar të Buxhetit (dmth Forumi Konfidencial), Grupit të Kontrollit Parlamentar për mbikëqyrjen e shërbimit të fshehtë, Kancelarisë Federale (*Bundeskanzleramt*), si dhe Ministrisë së Financave.<sup>14</sup> Parlamenti (dmth jo shërbimet e fshehta të informacionit) vendos se cilët elementë të buxhetit të shërbimeve të fshehta të informacionit duhet të jenë sekrete.<sup>15</sup>

Për më tepër, në shumë vende, raportet vjetore publike të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit (psh në Hollandë) ose të organit të mbikëqyrjes parlamentare (psh në Mbretërinë e Bashkuar) përfshijnë relacione për përfundimet e kontrolleve financiare.<sup>16</sup>

Tabela më poshtë ilustron si mund të rregullohet deklarimi i informacionit për shërbimet e kontrollorit.

**Tabela nr. 56:**

**Deklarimi sipas ligjit i informacionit për shërbimet e Kontrollorit (Mbretëria e Bashkuar)**

"[D]eklarimi i informacionit duhet të konsiderohet si i nevojshëm për kryerjen si duhet të Shërbimit të Fshehtë të Informacionit në qoftë se ai përbëhet nga (...) deklarimi, në bazë të dhe në përputhje me marrëveshjet e miratuara nga Sekretari i Shtetit, i informacioneve Kontrollorit dhe Revizorit të Përgjithshëm për qëllimet e detyrave të tij."

Burimi: Akti për Shërbimet e Fshehta të Informacionit 1994, Pjesa 2(3)b, Mbretëria e Bashkuar

Në shumë vende ndodh gjithashtu që Kontrolli i Shtetit heton për ligjshmërinë, efektshmërinë dhe efikasitetin e projekteve të caktuara, të tilla si ndërtimi i një selie të re (psh në Kanada dhe Mbretërinë e Bashkuar) ose blerja e sistemeve të reja të SIGINT (Informacioni për Sinjalet) (psh në Mbretërinë e Bashkuar) ose shkëmbimi i informacionit mes shërbimeve për bashkërendimin e politikës anti-terrorizëm (Hollanda). Tabela nr. 58 jep një shembull të mandatit dhe qëllimit të një hetimi nga Kontrollori i Përgjithshëm kanadez.

K Kontrolli i Shtetit nuk punon në boshllëk, por është i ndërthurur në sistemin ekzistues të procedurave për kontrollueshmërinë financiare, parashikuar me ligj. Normalisht, ligjet për kontrollueshmërinë financiare në përgjithësi dhe ligjet për shërbimet e fshehta të informacionit në veçanti, specifikojnë se cilat dispozita normale dhe të veçanta për kontrollueshmërinë zbatohen. Tabela nr. 57 jep një shembull të disa prej procedurave për kontrollueshmërinë financiare të shërbimeve të fshehta të informacionit të Luksemburgut. Rasti i Luksemburgut ilustron tre elemente të veçantë të sistemeve të kontrollit financiar. Së pari, llogaritari i veçantë i shërbimeve të fshehta

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

të informacionit emërohet nga ministri përkatës dhe jo nga drejtori i shërbimit të fshehtë të informacionit. Kjo dispozitë e vendos llogaritarin në një pozitë të fortë brenda shërbimit dhe kontribuon për pavarësinë e detyrës së tij.

Së dyti, mandati i Kontrollit të Shtetit është që të kontrollojë në mënyrë periodike mënyrën në të cilën drejtohen shërbimet nga pikëpamja financiare. Kjo nënkupton që mandati shkon përtej përdorimit dhe shpjegimit të ligjshmërisë së shpenzimeve dhe përfshin gjithashtu gjykimin që jepet për veprimtarinë, efikasitetin dhe efektshmërinë e shërbimeve në fjalë.

Së treti, ligji thotë se Ligji për Buxhetin e Shtetit, Kontrollueshmërinë dhe Thesarin zbatohet edhe për shërbimet e fshehta të informacionit (përveç disa përjashtimeve të veçanta). Prandaj, objektivi i ligjit është që të arrihet një situatë në të cilën praktikat normale të drejtimit të mirë financiar zbatohen sa më shumë që të jetë e mundur.

**Tablea nr. 57:**

**Kontrollueshmëria financiare (Luksemburg)**

“(1) Shpenzimet e Shërbimeve të Fshehta të Informacionit kryhen nga llogaritari i veçantë i Shërbimit të Fshehtë të Informacionit, i cili emërohet nga ministri përgjegjës për buxhetin në përputhje me dispozitat e Nenit 68 të Ligjit të ndryshuar për Buxhetin e Shtetit, Kontrollueshmërinë dhe Thesarin të datës 8 qershor 1999.

(2) Përjashtimet nga dispozitat e Neneve 68-73 të ligjit të sipërpërmendur janë:

- Kontrolli periodik i drejtimit të Shërbimit të Fshehtë të Informacionit bëhet nga Kontrolli i Shtetit;
- Fondet që merren nga llogaritari i veçantë caktohen për të paguar shpenzimet e Shërbimit të Fshehtë të Informacionit; dhe regjistrohen në regjistrat e llogaritit të veçantë;
- Në fund të çdo semestri, llogaritari i veçantë i raporton për përdorimin e fondeve nëpunësit i cili ka kompetencën për të autorizuar shpenzimet, brenda kuadrit kohor që tregohet në vendimin për shpërndarjen e fondeve;
- Fondet që nuk përdoren për të paguar shpenzimet gjatë vitit financiar për të cilin janë caktuar, nuk kthehen në Thesarin e Shtetit. Në të vërtetë, këto fonde regjistrohen për Shërbimin e Fshehtë të Informacionit për vitin e ardhshëm financiar;
- Nëpunësi i cili ka kompetencën për të autorizuar shpenzimet, ia paraqet regjistrat financiarë të llogaritit të veçantë Kontrollit të Shtetit për miratim;
- Kontrolli i Shtetit ia paraqet regjistrat, bashkë me vërejtjet e veta, Kryeministrit, Ministrit të Shtetit;
- Në fund të çdo viti financiar, Kryeministri, Ministri i Shtetit, i ofron ministrit të cilit i është atribuar përgjegjësia për buxhetin zgjedhjen e largimit të llogaritit të veçantë nga detyrat e tij. Vendimi për largimin duhet të merret përpara 31 dhjetorit të vitit financiar pas vitit financiar të cilit i referohen regjistrat e llogaritit të veçantë.”

Burimi: Ligji i 15 qershorit rreth organizimit të Shërbimit të fshehtë të Shtetit, Neni 7, Përmbledhje – Gazeta Zyrtare e Dukatit të Madh të Luksemburgut, A-nr. 113 (përkthim jozyrtar)

**Tabela nr. 58:**

**Kontrolli i pavarur i projekteve: Shembulli i projektit të ndërtimit të qendrës kombëtare të Shërbimeve të Fshehta kanadeze të Sigurisë dhe Informacionit (CSIS) nga Kontrollori i Përgjithshëm i Kanadasë**

**Objektivat:** Objektivat e kontrollit ishin që të përcaktonin nëse struktura e ndërtuar e qendrës kombëtare do t'i përmbushte objektivat e deklaruaruara të CSIS-it dhe miratimet e Bordit të Thesarit dhe nëse projekti ishte zbatuar duke pasur parasysh ekonominë dhe efikasitetin.

**Kriteret:** Kriteret tona të kontrollit u nxorën nga udhëzuesi ynë për kontrollin e projekteve të pasurive kapitale, si dhe nga politikat dhe udhëzuesit e Bordit të Thesarit.

**Qëllimi:** Kontrolli shqyrtoi të gjitha fazat kryesore të këtij projekti të rëndësishëm të Kurorës. Në mënyrë të veçantë, ne shqyrtuam përcaktimin e nevojave, analizën e zgjedhjeve, përcaktimin e projektit, procesin e projektimit dhe shqyrtimit, procesin e kontraktimit, urdhrat për ndryshime, drejtimin e projektit, vlerësimin e mjedisit, dhënien e porosisë dhe vlerësimin pas ndërtimit të projektit. Kontrolli ynë filloi në nëntor 1995 dhe përfundoi në mars 1996. Duke pasur parasysh përmasat dhe natyrën e ndërlikuar të këtij projekti dhe kohën e kufizuar në dispozicion, ne nuk kontrolluam regjistrat e hollësishëm financiarë. (...) Kontrolli nuk trajtoi mandatin e CSIS-it. Sidoqoftë, ndërsa arritëm të kuptojmë kërkesat e strukturës, ne konfirmuam se ato mbështeteshin në mandatin ekzistues dhe ishin të përshtatshme.

**Metoda:** Të dhënat e kontrollit u mblodhën nëpërmjet intervistave të zgjeruara me stafin e projektit të ndërtimit dhe me stafin e CSIS-it si përdorues të godinës. Ne shqyrtuam dokumentat e planifikimit, dokumentat për Bordin e Thesarit, shpjegimet e projektit, procesverbalet e mbledhjeve të Komisionit të Lartë Këshillimor për Projektin dhe mbledhjet për administrimin e projektit, letërkëmbimin, dokumentat e kontratës dhe raportet vjetore. Inspektuam godinën, nga çatia deri në qilar, përfshirë hapësirën e zyrave, hapësirën për qëllime të veçanta dhe hapësirën për shërbimet në lidhje me ndërtimin. Patëm një nivel të lartë bashkëpunimi (...). Niveli i bashkëpunimit është veçanërisht i rëndësishëm duke pasur parasysh gjykimet përse i përket sigurisë që lidhen me operacionet e CSIS dhe me vetë strukturën."

Burimi: Raporti i vitit 1996 i Kontrollorit të Përgjithshëm të Kanadasë, gjendet në adresën <http://www.oag-bvg.gc.ca>

Sidoqoftë, një shënim paralajmërues është i rëndësishëm. Shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit nuk janë krejtësisht të krahasueshme me punën tjetër të qeverisë. Për një numër arsyesh, puna përfshin një shkallë më të lartë rreziku dhe, prandaj, investimet mund të mos ecin mirë për shkak të faktorëve që janë jashtë përgjegjësisë së shërbimit. Përfaqësuesit e zgjedhur duhet t'i trajtojnë përfundimet e kontrolleve me kujdes të madh. Një reagim i paekuilibruar ndaj raporteve të kontrollorit të përgjithshëm ose nxjerrja në shesh e rezultateve të tij mund të dëmtojë operacionet, mund të dëmtojë funksionimin e shërbimeve dhe e fundit por jo më pak e rëndësishme, mund të dëmtojë besimin mes udhëheqjes politike dhe drejtuesve të shërbimeve.

## **Praktika më e mirë**

- ✓ Me qëllim që të garantohet pavarësia e Kontrollit të Shtetit, puna e tij duhet të mbështetet në ligj; ai duhet të raportojë në parlament dhe drejtori i Kontrollit të Shtetit duhet të emërohet ose ratifikohet nga parlamenti;
- ✓ Ligji për Kontrollin e Shtetit duhet të përfshijë dispozita për mandatin e kësaj zyre, mekanizmat e raportimit, emërimin e drejtorit, si dhe për përdorimin e informacionit të rezervuar;
- ✓ Kontrollori i përgjithshëm duhet të ketë mundësi të plotë për të përdorur informacionin e rezervuar, me kufizime specifike me qëllim që të mbrohet identiteti i burimeve dhe operacionet e ndjeshme;
- ✓ Kontrolli ligjor i Shtetit duhet të jetë në gjendje të kryejë jo vetëm kontrole financiare por edhe kontrole të hollësishme të kryerjes së projekteve të veçanta;
- ✓ Meqenëse Kontrolli i Shtetit merret me informacion të rezervuar, duhet të ekzistojnë masa mbrojtëse për të shmangur publikimin e paautorizuar të (pjesëve të) kontrolleve.

## Shënimet në fund të faqes Pjesa V – Roli i organeve të jashtme të shqyrtimit

1. Sekretariati i Komisionit të Kontrollin Parlamentar të Bundestagut gjerman (PKGR), "Kontrolli parlamentar i shërbimeve të fshehta të informacionit në Gjermani", (Berlin: *Bundespresseamt*, 2001), f. 19-20.
2. "Windisch kundrejt Austrisë", (1991) 13 Raporte evropiane për të Drejtat e Njeriut 291; "Van Mechelen kundrejt Hollandës", (1998) 25 Raporte evropiane për të Drejtat e Njeriut 647, "Teixeira de Castro kundrejt Portugalisë", Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut, Gjykimi i 9 qershor 1998.
3. "Rowe dhe Davis kundrejt Mbretërisë së Bashkuar", (2000), 30 Raporte evropiane për të Drejtat e Njeriut 1; "Tinnelly dhe McElduff kundrejt Mbretërisë së Bashkuar", ECtHR, Gjykimi, 10 korrik 1998.
4. "Chahal kundrejt Mbretërisë së Bashkuar", (1997) 23 E.H.R.R. 413; "Tinnelly dhe McElduff kundrejt Mbretërisë së Bashkuar", (1999) 27 E.H.R.R. 249; "Edwards dhe Lewis kundrejt Mbretërisë së Bashkuar", Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut, Gjykimi i 22 korrikut 2003 dhe i 27 tetorit 2004.
5. "Klass kundrejt Gjermanisë", paragrafi 15 (përsa i përket Nenit 8); "Leander kundrejt Suedisë", paragrafi 68 (përsa i përket Nenit 13).
6. "Leander kundrejt Suedisë", paragrafi 78.
7. "Raport për zbatueshmërinë e rekomandimeve për shërbimet e brendshme të sigurisë", miratuar nga PC-S-SEC në mbledhjen e tij të dytë (9 - 11 tetor 2002), f. 15.
8. Për krahasim të kompetencave të Inspektorëve të Përgjithshëm në vende të ndryshme, shih: Komisioni për Shërbimet e Fshehta të Informacionit dhe Sigurisë (Mbretëria e Bashkuar), "Raporti vjetor për vitin 2001-2", Cm 5542, Shtojca 3.
9. Akti për CSIS, pjesa 33.2. Kërkohet që organit të mbikëqyrjes t'i dërgohen si Raporti Vjetor i Shërbimit ashtu edhe dokumenti zyrtar i Inspektorit të Përgjithshëm, SIRC.: pjesa 33.3, Akti për CSIS, 1984.
10. Zyra e Inspektorit të Përgjithshëm të Shërbimit të Fshehtë.
11. Akti për Inspektorin e Përgjithshëm të Shërbimeve të Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit 1986, pjesët 10-12.
12. Shih, për shembull, Ligjin e Agjencisë së Fshehtë të Informacionit dhe Sigurisë i Bosnjë-Hercegovinës, Neni 32:  
"Inspektori i Përgjithshëm duhet të emërohet dhe të largohet nga detyra nga Këshilli i Ministrave me propozim të Kryetarit. Inspektori i Përgjithshëm duhet të ketë një mandat katërvjeçar, që mund të shtyhet një herë. Inspektori i Përgjithshëm mund të largohet nga detyra përpara mbarimit të mandatit të tij me kërkesën e tij; në qoftë se ai e humbet në mënyrë të përhershme aftësinë për të zbatuar detyrat e tij; nuk arrin të respektojë legjislacionin ose rregulloret e zbatueshme; nuk arrin të zbatojë masat për mbikëqyrjen e Agjencisë; në qoftë se kundër tij është filluar ndjekja penale për shpërdorim detyre ose nxjerrje të një sekreti shtetëror, ushtarak ose zyrtar; në qoftë se kundër tij është dhënë një dënim përfundimtar me burgim për një krim penal që e bën atë të padenjë për kryerjen e këtyre detyrave; ose në qoftë ai nuk arrin të kryejë një hetim, inspektim ose kontroll në kohë dhe në mënyrë të ligjshme."
13. Këto kufizime vlejné për Kontrollorin dhe Revizorin e Përgjithshëm të Mbretërisë së Bashkuar, shih Raportin e Kontrollorit dhe Revizorit të Përgjithshëm, "Thames House and Vauxhall Cross", HC sesioni 1999-2000, 18 shkurt 2000, pika 8. Gjetet në adresën: [http://www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/9900236.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/9900236.pdf)
14. *Bundeshaushaltsordnung* gjerman (BHO) (1969), paragrafi 10a (3); Sekretariati i Grupit gjerman të Kontrollit Parlamentar, *Die Parlamentarische Kontrolle der Nachrichtendienste*



*in Deutschland – Materialien*, (Berlin: Bundestag, 2003), f. 42; Adresa e internetit e Shërbimit të Fshehtë gjerman të Informacionit (*Bundesnachrichtendienst*):

><http://www.bundesnachrichtendienst.de/auftrag/kontrolle.htm>Bundeshaushaltsordnung>.

15. *Bundeshaushaltsordnung* gjerman (BHO) (1969), paragrafi 10a (2).

16. Shih, për shembull, Raportin vjetor të Shërbimeve të Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit të Hollandës (2003), gjendet në adresën:

<[http://www.minbzk.nl/contents/pages/9459/annual\\_report\\_2003\\_aivd.pdf](http://www.minbzk.nl/contents/pages/9459/annual_report_2003_aivd.pdf)>, f. 69-70;

Raporti vjetor i Komisionit për Shërbimet e Fshehta të Sigurisë dhe Informacionit, 2002-2003, paraqitur në parlament nga Kryeministri me Urdhër të Madhërisë së Saj, qershor 2003, Londër, f. 8-13.

## Vështrim i përgjithshëm i praktikës më të mirë

### Agjencia

#### Përcaktimi i mandatit

- ✓ Roli i një agjencie të fshehtë të sigurisë ose informacionit duhet të përcaktohet qartë dhe duhet të jetë i kufizuar për çështje që duhet të specifikohen me hollësi dhe të përfshijnë rreziqe serioze për sigurinë kombëtare dhe strukturën e shoqërisë civile;
- ✓ Konceptet e rreziqeve për sigurinë kombëtare dhe strukturën e shoqërisë civile duhet të specifikohen në mënyrë ligjore;
- ✓ Kompetenca territoriale e agjencisë të fshehtë të sigurisë ose informacionit duhet të përcaktohet qartë dhe çdo kompetencë për të vepruar jashtë territorit duhet të jetë e shoqëruar me masa mbrojtëse;
- ✓ Detyrat dhe kompetencat e agjencisë brenda mandatit të saj duhet të përcaktohen qartë në ligjet që nxjerr parlamenti;
- ✓ Sidomos në shtetet pas-autoritare, është e rëndësishme që të ekzistojnë masa mbrojtëse ligjore dhe institucionale, që parandalojnë keqpërdorimin e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit ndaj kundërshtarëve politikë brenda vendit.

#### Emërimi i drejtorit

- ✓ Legjislacioni duhet të përcaktojë procesin për emërimin e Drejtorit të agjencisë së sigurisë ose agjencisë së fshehtë të informacionit dhe minimumin e cilësive apo faktorët që e bëjnë të paaftë për detyrën;
- ✓ Emërimi duhet të jetë i hapur ndaj shqyrtimit të hollësishëm jashtë ekzekutivit, mundësisht në parlament;
- ✓ Mundësisht, opozita në parlament duhet të përfshihet në emërimin e Drejtorit;
- ✓ Legjislacioni duhet të parashikojë masa mbrojtëse kundër presionit të padrejtë që ushtrohet ndaj Drejtorit dhe kundër shpërdorimit të detyrës (për shembull, dispozita për sigurinë e mandatit, rastet e shkarkimit për shkelje);
- ✓ Kriteret për emërimin dhe shkarkimin duhet të specifikohen në mënyrë të qartë nga ligji;
- ✓ Mundësisht, në procesin e emërimit të Drejtorit duhet të përfshihen më shumë se një ministër i kabinetit, psh. Kreu i Shtetit/kryeministri dhe ministri përkatës i kabinetit.

## **Autorizimi i përdorimit të kompetencave të veçanta**

- ✓ Është një kërkesë e shtetit ligjor që çdo kompetencë e veçantë që kanë ose ushtrojnë shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit duhet të bazohet në ligj.
- ✓ Ligji duhet të jetë i qartë, specifik dhe gjithashtu i plotë, në mënyrë që të mos ketë asnjë shtysë që agjencia t'u drejtohet mjeteve më pak të rregulluara;
- ✓ Parimi i proporcionalitetit duhet të fiksohet në legjislacionin që rregullon përdorimin dhe mbikëqyrjen e kompetencave të veçanta;
- ✓ Duhet të ketë kontrole kundër keqpërdorimit të kompetencave të veçanta që përfshijnë persona jashtë agjencisë, si përpara ashtu edhe pas përdorimit të tyre;
- ✓ Të gjithë veprimet e ndërmarra nga shërbimet e fshehta të sigurisë dhe informacionit për të luftuar terrorizmin duhet të respektojnë të drejtat e njeriut dhe parimin e shtetit të së drejtës. Cilatdo qofshin veprimet e një personi të dyshuar ose të dënuar për veprimtari terroriste, shërbimet e fshehta të informacionit nuk mund të çenojnë të drejtën për jetën siç garantohet nga ECHR dhe Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (ICCPR);
- ✓ Me qëllim mbrojtjeje nga përdorimi arbitrar i kompetencave të veçanta dhe shkeljet e të drejtave të njeriut, veprimet e agjencisë duhet t'i nënshtrohen mbikëqyrjes dhe rishqyrtimit të duhur.

## **Informacioni dhe dosjet**

- ✓ Mandati legjislativ i agjencive të fshehta të sigurisë dhe informacionit duhet të kufizojë qëllimet dhe rrethanat në të cilat mund të grumbullohet informacioni dhe të hapen dosjet në lidhje me individët për qëllimet e ligjshme të agjencisë;
- ✓ Ligji gjithashtu duhet të parashikojë kontrole efektive se për sa kohë mund të ruhet informacioni, për përdorimin që mund t'i bëhet dhe kush mund ta përdorë atë dhe duhet të sigurojë përputhjen me parimet ndërkombëtare për mbrojtjen e të dhënave në trajtimin e informacionit të sistemuar. Duhet të ketë procese kontrolli që të përfshijnë personel të pavarur të jashtëm për të përgatitur përmbajtjen e këtyre udhëzuesve;
- ✓ Agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit nuk duhet të përjashtohen nga legjislacioni vendas për lirinë e informacionit dhe nga legjislacioni për përdorimin e dosjeve. Në të vërtetë, ato duhet të lejohen, kur është e mundur, të shfrytëzojnë përjashtimet e veçanta të parimeve të deklarimit, që kanë të bëjnë me një koncept të kufizuar të sigurisë kombëtare dhe që lidhen me mandatin e agjencisë;<sup>1</sup>
- ✓ Gjykatat ose çfarëdo mekanizmi tjetër i pavarur që parashikohet me ligj duhet të jenë të lira të përcaktojnë, duke i përdorur si duhet të dhënat e mjaftueshme nga dosjet e agjencisë, që këto përjashtime janë zbatuar në mënyrë të drejtë në çdo rast që është paraqitur nga një ankimues i caktuar;
- ✓ Kur merret informacion nga një agjenci e jashtme ose ndërkombëtare, ai duhet t'i nënshtrohet si kontroleve të zbatueshme në vendin e origjinës ashtu edhe atyre standarteve që zbatohen sipas ligjit vendas;

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

- ✓ Informacioni duhet t'i deklarohet vetëm shërbimeve të huaja të sigurisë ose forcave të armatosura ose një agjencie ndërkombëtare në qoftë se ata marrin përsipër që ta ruajnë dhe ta përdorin duke ua nënshtruar të njëjtave kontrole që zbatohen në bazë të ligjit vendas për agjencinë që e deklaroi atë (përveç ligjeve që zbatohen për agjencinë që e merr atë).

### **Drejtimi i brendshëm dhe kontrolli i agjencisë**

- ✓ Shërbimet e fshehta të informacionit nuk duhet të jenë mbi ligjin. Prandaj, anëtarët e stafit që dyshojnë ose bëhen të vetëdijshëm për veprime dhe urdhra të kundraligjshme brenda shërbimeve duhet ta kenë për detyrë që t'i raportojnë dyshimet e tyre;
- ✓ Duhet të ekzistojë një praktikë e kodifikuar që të garantojë mbështetjen dhe sigurinë e duhur për informuesit;
- ✓ Anëtarët e stafit të Shërbimeve të Fshehta të Informacionit duhet të jenë të përgatitur të zbatojnë një kod sjelljeje që të përfshijë mbajtjen parasysht të kufijve etikë në punën e tyre. Kjo përgatitje duhet të përditësohet dhe të jetë e disponueshme për anëtarët e stafit gjatë gjithë kohës së qëndrimit të tyre në detyrë;
- ✓ Politikat e brendshme administrative duhet të formalizohen me një status të qartë ligjor.
- ✓ Çështje që janë tepër të hollësishme ose tepër të ndjeshme dhe nuk mund të përfshihen në legjisllacion duhet të rregullohen me politika administrative formale të brendshme me një status të qartë ligjor.

## **Roli i ekzekutivit**

### **Njohuritë që duhet të kenë ministrat dhe kontrolli i shërbimit të fshehtë të informacionit**

- ✓ Legjislacioni për shërbimin e fshehtë duhet të parashikojë dy të drejta të qarta në lidhje me komunikimin: të drejtën e ekzekutivit për të marrë informacionin përkatës që ndodhet në duart e agjencisë dhe të drejtën e krerëve të agjencive për të pasur lidhje me ministrin përkatës;
- ✓ Ministri duhet të jetë përgjegjës ligjërisht për hartimin e programit politik përsa i përket çështjeve të sigurisë dhe të shërbimit të fshehtë. Ai duhet gjithashtu të ketë të drejtë ligjërisht të marrë rregullisht raportet e agjencive, si dhe të jetë përgjegjës ligjërisht për miratimin e çështjeve me ndjeshmëri politike.

### **Kontrolli mbi veprimin e fshehtë**

- ✓ I gjithë veprimi i fshehtë duhet të miratohet nga anëtari përgjegjës i ekzekutivit sipas një kuadri ligjor të miratuar nga parlamenti. Duhet të bëhen raporte të rregullta;
- ✓ Asnjë veprim nuk duhet të ndërmerret ose nuk duhet të miratohet nga ndonjë zyrtar në kuadrin e një programi për veprim të fshehtë, që do të çënonte të drejtat ndërkombëtare të njeriut.

### **Bashkëpunimi ndërkombëtar**

- ✓ Është thelbësore që bashkëpunimi në shkallë ndërkombëtare të jetë i autorizuar siç duhet nga ministrat dhe t'u nënshtrohet masave minimale mbrojtëse për të siguruar përputhjen me ligjin vendas dhe detyrimet ligjore ndërkombëtare;
- ✓ Masat ligjore mbrojtëse duhet të përfshihen për të parandaluar përdorimin e shkëmbimit të informacionit të fshehtë në një mënyrë që t'u shmanget normave për të drejtat e pacënueshme të njeriut ose kontrolleve sipas ligjit vendas.

### **Masat mbrojtëse kundër shpërdorimit nga ana e ministrit**

- ✓ Legjislacioni për shërbimin e fshehtë duhet të parashikojë masa mbrojtëse kundër shpërdorimit dhe politizimit të shërbimeve të fshehta të informacionit nga ana e Ministrit. Mund të përfytyrohen mekanizma të ndryshëm të mbrojtjes, siç është kërkesa që të gjitha udhëzimet e Ministrit të jepen me shkrim dhe/ose t'i deklarohen një organi të jashtëm shqyrtimi, si edhe kërkesa që Ministri të informojë Udhëheqësin e Opozitës;
- ✓ Shërbimet e Fshehta të Informacionit nuk duhet të ndërmarrin ndonjë veprim për të përkrahur interesat e një partie politike;
- ✓ Shërbimet e Fshehta të Informacionit nuk duhet të lejohen të hetojnë akte proteste, mbrojtjeje ose mosmarrëveshjeje që janë pjesë e procesit demokratik dhe në përputhje me ligjin.

## **Roli i parlamentit**

### **Mandati i organeve të mbikëqyrjes parlamentare**

- ✓ Qëllimi horizontal i mandatit: mandati i një ose më shumë organeve të mbikëqyrjes parlamentare duhet të përfshijë të gjithë komunitetin e shërbimit të fshehtë, përfshirë të gjitha departamentet dhe nëpunësit dytësorë;
- ✓ Qëllimi vertikal i mandatit: mandati i një organi të mbikëqyrjes parlamentare mund të përfshijë disa ose të gjitha si më poshtë (a) ligjshmërinë, (b) efikasitetin, (c) efektshmërinë, (d) buxhetimin dhe llogarinë; (e) përputhjen me Konventat përkatëse për të drejtat e njeriut; (f) aspektet e politikës/administrative të shërbimeve të fshehta të informacionit;
- ✓ Qoftë organi i mbikëqyrjes parlamentare, qoftë organe të tjera të pavarura të shtetit, psh Kontrolli i Shtetit, inspektorët e përgjithshëm, avokati i popullit ose gjykata, duhet t'i mbulojnë të gjashtë aspektet e përmendura më sipër. Duhet shmangur mbishtresëzimi;
- ✓ Sa më i madh të jetë komuniteti i shërbimit të fshehtë dhe sa më shumë shërbime të ndryshme të fshehta të informacionit të përfshihen, aq më e madhe është nevoja për (nën)komisione të specializuara të mbikëqyrjes parlamentare;
- ✓ Mandati i një organi të mbikëqyrjes parlamentare duhet të jetë i qartë dhe specifik;
- ✓ Rekomandimet dhe raportet e organit të mbikëqyrjes parlamentare duhet të (a) botohen; (b) debatohen në parlament; (c) monitorohen në lidhje me zbatimin e tyre nga qeveria dhe komuniteti i shërbimit të fshehtë;
- ✓ Burimet dhe kompetencat ligjore në dispozicion të organit të mbikëqyrjes parlamentare duhet të përputhen me qëllimin e mandatit të tij.

### **Përbërja e organit të mbikëqyrjes parlamentare**

- ✓ Organet e mbikëqyrjes parlamentare duhet të jenë në mënyrë të qartë "pronësi" e parlamentit;
- ✓ Parlamenti duhet të jetë përgjegjës për emërimin dhe, kur është e nevojshme, për largimin e anëtarëve të një organi që ushtron funksionin e mbikëqyrjes në emër të tij;
- ✓ Të gjitha partitë duhet të kenë përfaqësuesit e tyre në organet e mbikëqyrjes parlamentare, mundësisht në përputhje me përqindjet e partive politike në parlament;
- ✓ Ministrat e qeverisë duhet të përjashtohen nga anëtarësimi (dhe parlamentarëve duhet t'u kërkohet që të heqin dorë në qoftë se emërohen si ministra) ose pavarësia e komisionit do të kompromentohet. E njëjta vlen për ish anëtarët e agjencive që mbikëqyren;
- ✓ Anëtarët e komisionit duhet të kenë sigurinë e qëndrimit në detyrë më mirë me pëlqimin e vetë parlamentit se sa të kreut të qeverisë;
- ✓ Kryetari duhet më mirë të zgjidhet nga parlamenti ose nga vetë komisioni se sa të emërohet nga qeveria.

## **Verifikimi dhe miratimi i organit të mbikëqyrjes**

- ✓ Anëtarët e parlamentit duhet të verifikohen vetëm në qoftë se mandati i komisionit përfshin trajtimin e materialeve të ndjeshme nga pikëpamja operative;
- ✓ Kur anëtarëve të parlamentit u mohohet miratimi nga ana e shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit, duhet të krijohen procedura që mosmarrëveshjet t'i trajtojnë në mënyrë autoritare, duke i dhënë parlamentit ose presidiumit të tij vendimin përfundimtar;
- ✓ Kriteret e verifikimit duhet të jenë të qarta, publike, të besueshme dhe të shëndetshme me qëllim që t'i bëhet ballë shqyrtimit të hollësishëm demokratik.

## **Kompetencat parlamentare për të marrë informacione dhe dokumenta**

- ✓ Organi i mbikëqyrjes duhet të ketë kompetencën ligjore për të nisur hetime;
- ✓ Anëtarët e organeve të mbikëqyrjes duhet të përdorin në mënyrë të pakufizuar të gjithë informacionin që është i nevojshëm për zbatimin e detyrave të tyre të mbikëqyrjes;
- ✓ Organi i mbikëqyrjes duhet të ketë kompetencën për të thirrur dëshmitarë dhe për të marrë dëshmi nën betim;
- ✓ Kur është e rëndësishme për përgjegjësinë e organit të mbikëqyrjes, ekzekutivi duhet të ketë përgjegjësi për ta mbajtur të informuar organin e mbikëqyrjes;
- ✓ Organi i mbikëqyrjes duhet të marrë masat dhe hapat e duhura me qëllim që ta mbrojë informacionin nga deklarimi i paautorizuar;
- ✓ Mosmarrëveshjet mes agjencive dhe organit të mbikëqyrjes në lidhje me përdorimin e informacioneve duhet t'i referohen në fund të fundit vetë parlamentit.

## **Raportimi në parlament**

- ✓ Përgjegjësinë parësore për zgjedhjen e çastit të volitshëm dhe formën e Raportit të Komisionit Parlamentar dhe të çdo vendimi për botimin e të dhënave duhet ta ketë vetë komisioni;
- ✓ Komisioni duhet të raportojë në parlament të paktën çdo vit ose sa herë që e gjykon të nevojshme;
- ✓ Organi i mbikëqyrjes parlamentare duhet të thotë fjalën e fundit nëse është e nevojshme që të hiqet ndonjë material nga raporti publik për arsye sigurie;
- ✓ Qeverisë dhe agjencive duhet t'u jepet njoftim paraprak për projekt raportin në mënyrë që të mund të bëhen parashtrime në lidhje me heqjet e nevojshme për arsye sigurie.

## **Kontroli i buxhetit**

- ✓ Organi i mbikëqyrjes duhet të marrë të gjitha dokumentet përkatëse për buxhetin, me kusht që të ekzistojnë masat mbrojtëse për të shmangur nxjerrjen e informacionit të rezervuar;
- ✓ Mbikëqyrja e buxhetit të shërbimeve të fshehta të sigurisë dhe informacionit duhet të rregullohet nga të njëjtat parime të mirëqeverisjes, që rregullojnë veprimtaritë e tjera të qeverisë. Përfundimet duhet të rregullohen me ligj. Nga kjo pikëpamje, mbikëqyrja e buxhetit duhet të jetë kompetencë e përbashkët e komisionit për buxhetin dhe komisionit për mbikëqyrjen e shërbimit të fshehtë;
- ✓ Parlamentet e fuqishme duhet të kenë të drejtën të japin autorizimin për buxhetin;
- ✓ Agjencitë e fshehta të informacionit duhet të përdorin vetëm fondet e caktuara për veprimtaritë në qoftë se ato fonde janë autorizuar në mënyrë specifike nga dega e legjislativit për atë qëllim;
- ✓ Shërbimet e fshehta të informacionit nuk duhet të lejohen t'i transferojnë fondet jashtë agjencisë pa autorizimin e legjislativit.



## **Roli i organeve të shqyrtimit nga jashtë**

### **Zgjidhja e ankesave të qytetarëve**

- ✓ Nëpunësi ose pjesëtarët e gjykatës që shqyrtojnë ankesën duhet të jenë persona të cilët i përmbushin kërkesat kushtetuese dhe ligjore për të pasur një detyrë në këtë nivel dhe duhet të kenë sigurinë ligjore të qëndrimit në detyrë gjatë mandatit të detyrës së tyre;
- ✓ Në masën më të madhe të mundshme procesi duhet të plotësohet në mënyrë publike. Edhe kur procesi është i mbyllur për publikun, në masën më të madhe të mundshme ai duhet të jetë i hapur për ankimesin dhe përfaqësuesit e tij ligjorë;
- ✓ Duket të ketë një kompetencë për të hedhur poshtë pa hetim ankesat që nëpunësi ose gjykata vjen në përfundimin se janë të bezdisshme ose pa peshë;
- ✓ Në qoftë se për arsye të sigurisë kombëtare është e nevojshme që të kufizohet pjesëmarrja e ankimesit në procesin e shqyrtimit, atëherë vendimi se çfarë duhet bërë duhet të varet vetëm nga nëpunësi ose gjykata që bën shqyrtimin dhe masa mbrojtëse kompensuese (siç është përdorimi i një "Avokat Djalli" ose "Avokati të Veçantë") duhen parashikuar për të siguruar që veprimet të jenë të drejta dhe të paanshme;
- ✓ Gjykata ose nëpunësi duhet të kenë kompetencën që të japin urdhra ligjorë detyrues që i ofrojnë një zgjidhje efektive ankimesit i cili ka një çështje të justifikueshme. Këto mund të përfshijnë dhënien e kompensimit dhe shkatërrimin e materialeve që mbahen nga agjencitë e fshehta të sigurisë dhe informacionit;
- ✓ Qëllimi i shqyrtimit dhe arsyet e shqyrtimit duhet të përcaktohen në mënyrë të qartë në ligj dhe duhet të prekin thelbin (në vend që të prekin aspektet tjeshit procedurore) të veprimeve të agjencive të fshehta të sigurisë ose informacionit.

### **Mbikëqyrja e agjencive brenda administratës nga autoritetet e pavarura**

- ✓ Shqyrtimi i detyrave të agjencive të sigurisë dhe informacionit që prekin individët duhet të bëhet nga zyrtarë të pavarur dhe të paanshëm (si Avokatët e Popullit ose Inspektorët e Përgjithshëm) dhe duhet të përputhet me standartet e mëposhtme;
- ✓ Nëpunësi që vepron si shqyrtues duhet të jetë një person i cili i përmbush kërkesat kushtetuese dhe ligjore për të kryer një detyrë në këtë nivel dhe duhet të ketë sigurinë ligjore të periudhës së qëndrimit në detyrë gjatë mandatit të detyrës së tij;
- ✓ Qëllimi i shqyrtimit dhe arsyet e shqyrtimit duhet të përcaktohen në mënyrë të qartë me ligj dhe duhet të prekin thelbin (në vend që të prekin aspektet tjeshit procedurore) të veprimeve të agjencive të fshehta të sigurisë ose informacionit;

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

- ✓ Nëpunësi duhet të kompetenca ligjore të mjaftueshme që të mund t'i shqyrtojë faktet dhe të dhënat që lidhen me përdorimin e kompetencave të agjencive të fshehta të sigurisë ose informacionit;
- ✓ Nëpunësi duhet të ketë mandatin përfundimtar për të përcaktuar formën dhe qëllimin e çdo urdhri ose raporti ose vendimi që rrjedh nga procesi.

### **Kontrolli i pavarur i Shtetit**

- ✓ Me qëllim që të garantohet pavarësia e Kontrollit të Shtetit, puna e tij duhet të mbështetet në ligj; ai duhet të raportojë në parlament dhe drejtori i Kontrollit të Shtetit duhet të emërohet ose ratifikohet nga parlamenti;
- ✓ Ligji për Kontrollin e Shtetit duhet të përfshijë dispozita për mandatin e kësaj zyre, mekanizmat e raportimit, emërimin e drejtorit, si dhe për përdorimin e informacionit të rezervuar;
- ✓ Kontrollori i përgjithshëm duhet të ketë mundësi të plota për të përdorur informacionin e rezervuar, me kufizime specifike me qëllim që të mbrohet identiteti i burimeve dhe operacionet e ndjeshme;
- ✓ Kontrolli ligjor i Shtetit duhet të jetë në gjendje të kryejë jo vetëm kontrolle financiare por edhe kontrolle të hollësishme të kryerjes së projekteve të veçanta;
- ✓ Meqenëse Kontrolli i Shtetit merret me informacionin e rezervuar, duhet të ekzistojnë masa mbrojtëse për të shmangur publikimin e paautorizuar të (pjesëve të) kontrolleve.

---

i. Për të diskutuar në lidhje me veprimin e këtyre përjashtimeve në Kanada shih: Leigh, I., "Përdorimi ligjor i dosjeve për sigurinë: përvoja kanadeze", "Shërbimi i fshehtë i informacionit dhe siguria kombëtare", vol. 12:2, (1997), f. 126-153.

## **Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF)**

Ngritur në tetor 2000 me nismën e qeverisë zviceriane, Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura (DCAF) inkurajon dhe mbështet shtetet dhe institucionet joshitetërore në përpjekjet e tyre për të forcuar kontrollin demokratik dhe civil të forcave të armatosura dhe të sigurisë dhe nxit reformimin e sektorit të sigurisë në përputhje me standartet demokratike.

Qendra grumbullon informacion dhe ndërmerr kërkime me qëllim që të identifikojë probleme, të grumbullojë përvojën nga mësimet e nxjerra dhe të propozojë praktikatat më të mira në fushën e qeverisjes demokratike të sektorit të sigurisë. Qendra u ofron ekspertizën dhe mbështetjen e saj, nëpërmjet programeve praktike të punës në terren, të gjitha palëve të interesuara, në mënyrë të vecantë qeverive, parlamenteve, autoriteteve ushtarake, organizatave ndërkombëtare, organizatave joqeveritare dhe qarqeve akademike. Puna e DCAF-it synon kryesisht, por nuk është e kufizuar në rajonin Euro-Atlantik.

DCAF-i është një fondacion ndërkombëtar që vepron në bazë të ligjit zvicerian. Në vitin 2005, në Këshillin e Fondacionit të DCAF bëjnë pjesë 46 qeveri, përfshirë Zvicrën, 41 shtete të tjerë Euro-Atlantikë, 3 shtete afrikane dhe Kantoni i Gjenevës. Bordi Këshillimor i DCAF-it përbëhet nga një grup prej më se 60 ekspertësh në fusha të ndryshme të veprimtarisë së DCAF-it. Stafi i DCAF-it përfshin afro 50 punonjës që përfaqësojnë rreth 30 kombësi të ndryshme. Departamenti Federal zvicerian i Mbrojtjes, i Mbrojtjes Civile dhe i Sporteve dhe Departamenti Federal i Punëve të Jashtme janë kontribuesit më të mëdhenj të buxhetit të DCAF-it.

Informacion i hollësishëm për DCAF-in mund të gjendet në adresën [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

### **Pika e kontaktit**

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF):  
Rue de Chantepoulet 11, PO Box 1360,  
CH-1211 Geneva 1, Switzerland  
Tel: ++41 22 741 77 00; faks: ++41 22 741 77 05;  
e-mail: [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch);  
Adresa e internetit: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

## **Qendra e të Drejtave të Njeriut e Universitetit të Durhamit**

Si pjesë e Departamentit të Drejtësisë të Universitetit të Durhamit, Qendra u krijua në vitin 2001 për të bashkërenduar interesat kërkimore dhe veprimtaritë e anëtarëve të Departamentit në të gjithë fushën e ligjit për të drejtat e njeriut. Më shumë se gjysma e stafit të Departamentit kanë programe kërkimore në të drejtat e njeriut dhe kanë botuar libra dhe artikuj për një shumëllojshmëri të gjerë temash brenda fushës së të drejtave të njeriut. Interesat e tyre shkojnë nga e drejta ndërkombëtare për të drejtat e njeriut, në sisteme rajonale si ato të Këshillit të Evropës dhe Bashkimit Evropian, deri tek zbatimi i Aktit për të Drejtat e Njeriut të vitit 1998 në këtë vend. Qendra merret veçanërisht me metodologjinë e procesit gjyqësor të të drejtave të njeriut, në kuptimin si të mënyrës së argumentave ashtu edhe të arsyetimit të gjykimeve. Qendra trajton aspekte të të drejtave të njeriut të çështjeve të veçanta të politikës publike, sa herë që ngrihen.

Qendra kërkon angazhimin aktiv të profesioneve dhe të gjyqësorit. Qendra punon me një Bord të vogël Këshillimor të kryesuar nga znj. Justice Black dhe në të cilin janë tre anëtarë profesionistë dhe juristë nga jurisdiksione të tjera. Qendra ka një seri leksionesh vjetore – Leksionet "Irvine" në të Drejtat e Njeriut – që nisi në vitin 2002 Lord Irvine i Lairg, asokohe Lord Kancelar.

Qendrës i është akorduar fondi i Bordit për Studime të Arteve dhe Studimeve Klasike (AHRB) prej 139,000 stërlinash për një projekt për arsyetimin gjyqësor në bazë të Aktit për të Drejtat e Njeriut. Projekti përfshin një numër seminaresh për arsyetimin gjyqësor në fusha të përzgjedhura të ligjit në bazë të Aktit për të Drejtat e Njeriut, për të nxjerrë një botim si monografi.

### **Pika e kontaktit**

Professor Ian Leigh, Co-Director  
50 North Bailey, Durham DH1 3ET, United Kingdom  
Tel: 00 44 191 374 2035  
Faks: 00 44 191 374 2044  
Email: [ian.leigh@durham.ac.uk](mailto:ian.leigh@durham.ac.uk)  
Adresa e internetit: <http://www.dur.ac.uk/Law>

## **Komisioni për Mbikëqyrjen e Shërbimit të Fshehtë në Parlamentin norvegjez**

Që nga viti 1996, mbikëqyrja e shërbimeve të fshehta nivergjeze të informacionit është kryer nga një organ i mbikëqyrjes parlamentare – Komisioni për Mbikëqyrjen Parlamentare të Shërbimit të Fshehtë në Parlamentin nivergjez. Komisioni kryen mbikëqyrjen e Shërbimit norvegjez të Sigurisë së Policisë, Shërbimin e Fshehtë nivergjez të Informacionit dhe Autoritetin norvegjez të Sigurisë Kombëtare. Anëtarët e komisionit zgjidhen nga parlamenti (Stortinget), por ata vetë nuk mund të jenë anëtarë të parlamentit. Qëllimi i këtyre dispozitave është që të sigurohet se struktura e mbikëqyrjes është e pavarur nga qeveria dhe – në veprimtaritë e saj aktuale – edhe nga parlamenti.

Mbikëqyrja kryhet me anë të inspektimeve të rregullta të shërbimeve. Komisioni gjithashtu shqyrton ankesat kundër shërbimeve nga individë privatë dhe organizata me qëndrim në Norvegji. Fusha e përgjegjësisë është e përcaktuar nga pikëpamja funksionale dhe nuk lidhet me subjekte të veçanta organizative. Qëllimi i mbikëqyrjes është kryesisht që të mbrojtë të drejtat qytetare të individëve, por gjithashtu përfshin mbikëqyrjen e përgjithshme për të siguruar që veprimtaritë e shërbimeve të mbahen brenda kuadrit legjislativ. Komisioni bën në parlament një raport vjetor që nuk është i rezervuar për veprimtaritë e tij dhe mund të paraqesë gjithashtu raporte të veçanta kur e gjykon të nevojshme.

Komisioni ka një të drejtë të gjerë të përdorimit të informacionit dhe të instalimeve. Anëtarët e tij kanë një detyrë njëlloj rigoroze të mbajtjes së fshehtësisë. Komisioni ndjek parimin e mbikëqyrjes pas ndodhjes së ngjarjes.

### **Pika e kontaktit**

The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee

Adresa postare: Stortinget, 0026, Oslo

Adresa zyrtare: Nedre Vollgate 5–7

Tel: 00 47 23 31 09 30 – Faks: 23 31 09 40

e-mail: [post@eos-utvalget.no](mailto:post@eos-utvalget.no)

Adresa e internetit: [www.eos-utvalget.no](http://www.eos-utvalget.no)

## Kontribuesit

### Autorë

**Dr. Hans Born**

Bashkëpunëtor shkencor, Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura, Gjenevë, Zvicër.

**Profesor Ian Leigh**

Profesor i Drejtësisë, Bashkëdrejtor i Qendrës së të Drejtave të Njeriut, Universiteti i Durhamit, Durham, Mbretëria e Bashkuar.

### Asistentë redaktorë

**Z. Thorsten Wetzling**

Asistent Shkencor, Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura, Gjenevë, Zvicër.

**Zj. Ingrid Thorburn**

Asistente Shkencore, Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura, Gjenevë, Zvicër.

### Anëtarë të Bordit Këshillimor

*(në cilësinë e tyre si persona privatë)*

**Profesor Iain Cameron**

Profesor i Të Drejtës Publike Ndërkombëtare, Universiteti i Upsalës, Upsala, Suedi.

**Z. Alistair Corbett**

Sekretar i Komisionit për Sigurinë dhe Informacionin, Londër, Mbretëria e Bashkuar.

**Z. Alain Faupin**

Ish Zëvendëskryetar i Grupit të Ekspertëve, Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura, Gjenevë, Zvicër.

**Z. Hakon Huus-Hansen**

Kryetar i Sekretariatit, Komisioni për Mbikëqyrjen Parlamentare të Shërbimit të Fshehtë në Parlamentin Norvegjz, Oslo, Norvegji.

**Z. Kalman Kocsis**

Kryetar i Komisionit të Ekspertëve për Reformën në Shërbimin e Fshehtë, Zyra e Përfaqësuesit të Lartë, Sarajevë, Bosnjë-Hercegovinë; ish Kryetar i Shërbimit të Kundërzbulimit hungarez.

*Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

**Dr. Fredrik Sejersted**

Prokuror, Prokuroria e Përgjithshme, Oslo, Norvegji.

**Mr. Fred Schreier**

Konsulent Shkencor, Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura, Gjenevë, Zvicër.

**Konsulentë**

(në cilësinë e tyre si persona privatë)

**Dr. Andrew Butler**

E Drejta Mbretërore, Uellington, Zelanda e Re.

**Zj. Marina Caparini**

Bashkëpunëtorë Shkencorë, Qendra e Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura, Gjenevë, Zvicër.

**Dr. Richard B. Doyle**

Asistent Profesor i Buxhetimit Publik, Fakulteti Pasuniversitar i Marinës, Monterey, SHBA.

**Dr. Willem F. van Eekelen**

President i Bordit Këshillimor të Qendrës për Studimet Evropiane të Sigurisë në Universitetin e Groningenit, anëtar i Bordeve Këshillimore të Qendrës së Gjenevës për Kontrollin Demokratik të Forcave të Armatosura dhe të Institutit të Stokolmit "Institutit për Kërkimet për Paqen", ish anëtar i Senatit Hollandez, ish Ministër i Mbrojtjes i Hollandës dhe ish Sekretar i Përgjithshëm i Bashkimit Evropian Perëndimor.

**Prof. Dr. Peter Gill**

Profesor i Politikës dhe Sigurisë në Universitetin "John Moores" të Liverpoolit, Mbretëria e Bashkuar.

**Z. George B. Lotz II**

Asistent i Sekretarit të Mbrojtjes për Mbikëqyrjen e Shërbimeve të Fshehta, Uashington D.C., SHBA.

**Dr. Barry R. Wickersham**

Drejtor i Kualifikimit, Zyra e Asistentit të Sekretarit të Mbrojtjes për Mbikëqyrjen e Shërbimeve të Fshehta, Uashington D.C., SHBA.

## Fjalor

### Kontrollueshmëria

Detyrimi i përfaqësuesve, qofshin të zgjedhur apo të emëruar, për të dhënë llogari në lidhje me ushtrimin e kompetencave dhe detyrave të tyre. Zbatohet njëlloj si për punonjësit e shërbimeve të fshehta të informacionit ashtu edhe për punonjësit e shërbimeve të sigurisë. Ka qëllimin politik që të kontrollojë pushtetin e ekzekutivit dhe, për këtë arsye, të minimizojë çdo shpërdorim të pushtetit, si dhe qëllimin taktik që të kontribuojë për të siguruar që qeveritë të veprojnë në mënyrë të efektshme dhe efikase.

### Kontroli dhe balancimi

Ky koncept përshkruan mekanizmat e përcaktuara nga kushtetuta dhe ligjet, që zbatohen në procesin e vendimmarrjes dhe kanë për qëllim të parandalojnë sundimin e një pale. Në lidhje me mbikëqyrjen e shërbimeve të fshehta të informacionit, ai nënkupton se ekzekutivi, gjyqësori dhe parlamenti secili luajnë rolin e tyre të ndryshëm në procesin e kontrollueshmërisë së shërbimit të fshehtë. *Shih Kontrolli demokratik i shërbimeve të fshehta të informacionit.*

### Shoqëria civile

Shoqëria civile i referohet një numri institucionesh, organizatash dhe qëndrimesh që ndodhen mes shtetit, botës së biznesit dhe familjes. Në mënyrë të veçantë, ajo përfshin organizatat vullnetare dhe jo fitimprurëse, institucionet filantropike, lëvizjet politike dhe shoqërore, forma të tjera të pjesëmarrjes dhe angazhimit shoqëror, si dhe vlerat dhe modelet kulturore që i shoqërojnë.

### Informacioni i rezervuar

Një kategori e cilësuar informacioni dhe materiali për sigurinë kombëtare për të treguar shkallën e dëmit që mund t'i shkaktojë nxjerrja e paautorizuar e tyre mbrojtjes kombëtare apo marrëdhënieve me jashtë, si dhe për të treguar mbrojtjen e nevojshme. Shkalla e dëshiruar e fshehtësisë për një informacion të tillë njihet si ndjeshmëria e informacionit. Shpeshherë ndodh që informacioni i ndjeshëm shpërndahet në bazë të nevojës për të marrë dënimin. Shembulli i mëposhtëm nga SHBA tregon një hierarki formale të klasifikimit të informacionit: (i) *Tepër sekret* – ky është niveli më i lartë i sigurisë dhe përcaktohet si informacion që i sjell 'dëm jashtëzakonisht të rëndë' sigurisë kombëtare në qoftë se nxirret në publik; (ii) *Sekret* – klasifikimi i dytë më i lartë mund të përfshijë, për shembull, hollësi për masat dhe procedurat e tjera të sigurisë. Përkufizohet si informacion që do t'i sillte 'dëm serioz' sigurisë kombëtare në qoftë se nxirret; (iii) *Konfidencial* – është niveli më i ulët në klasifikim. Përcaktohet si informacion që do t'i sillte "dëm" sigurisë kombëtare në qoftë se nxirret. Mund të shtohen kategori të tjera të tilla si (iv) *I ndjeshëm por josekret (SBU)* – të dhëna që nuk lidhen me sigurinë kombëtare por nxjerrja e të cilave në publik mund të sjellë njëfarë dëmi; (v) *Josekret* – teknikisht nuk është 'klasifikim', kjo mungesë lidhet me informacionin që nuk është i ndjeshëm dhe mund të nxirret lirisht në publik. *Deklasifikimi* i informacionit mund të ndodhë në qoftë se informacioni



### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

vjetërohet ose në qoftë se një organ i autorizuar e kërkon klasifikimin për arsye të interesit publik.

#### **Ankesë**

Një njoftim individual ose kolektiv tek një organi kontrolli për të tërhequr vëmendjen ndaj një pretendimi për shkelje të të drejtave të njeriut.

#### **Demokraci**

Përfaqësimi i popullit, nga populli dhe për popullin. Shquhet për zgjedhjet e lira, shtetin e së drejtës, ndarjen e pushteteve dhe respektimin e të drejtave bazë të njeriut. *Shih "Të drejtat e njeriut".*

#### **Kontrolli demokratik i shërbimeve të fshehta të informacionit**

Ndonëse fshehtësia është një kusht i nevojshëm i punës së shërbimeve të fshehta të informacionit, shërbimi i fshehtë në një vend liberal demokrat duhet të punojë brenda kuadrit të shtetit ligjor, kontrollit dhe balancimit dhe linjave transparente të përgjegjësisë. Kontrolli demokratik i shërbimeve të fshehta të informacionit ka të bëjë me përcaktimin e një sjelljeje të duhur si dhe efikasitetit të shërbimeve të fshehta në bazë të këtyre parametrave. Kjo përfshin pesë shtylla të ndryshme ndonëse të ndërvarura: (1) kontrolli i ekzekutivit; (2) kontrolli parlamentar; (3) bazueshmëria ligjore; (4) kontrolli i pavarur në emër të publikut të gjerë; dhe (5) kontrolli i brendshëm nga ana shërbimeve të fshehta të informacionit.

#### **Drejtori i shërbimit të fshehtë**

I ngarkuar nga ministri përkatës, drejtori i shërbimit të fshehtë të informacionit përgjigjet ndër të tjera për kontrollin dhe drejtimin e shërbimit, përmbushjen në kohë të misioneve të tij, si dhe drejtimin dhe vijën politike të shërbimeve.

#### **Kontrolli nga ana e ekzekutivit /Kontrolli nga ana e ministrave**

Ekzekutivi ushtron kontroll të drejtëpërdrejtë mbi shërbimet e fshehta të informacionit nga nivelet qendrore, rajonale ose vendore të qeverisë. Ai përcakton buxhetin, udhëzuesit e përgjithshëm dhe përparësitë e veprimtarive të shërbimeve të fshehta të informacionit. Për të garantuar kontroll të efektshëm të ekzekutivit, ministrat kanë nevojë të përdorin informacionin përkatës që ka në dorë agjencia ose vlerësimet që mbështeten në të nëpërmjet vlerësimet të shërbimit të fshehtë, si dhe arrijnë të japin llogari në publik, kur është e nevojshme, për veprimet e shërbimeve të fshehta të informacionit. Ushtrimi i kontrollit të jashtëm lehtësohet nga puna e zyrave apo organeve të veçanta, siç janë Komisionerët për Bashkërendimin e Shërbimit të Fshehtë, Këshillat Mbikëqyrëse të Shërbimit të Fshehtë, Komisionit për Shqyrtimin e Politikave dhe Zyrat e Kontrollit që u raportojnë drejtëpërsëdrejti ministrave përgjegjës.

#### **Qeverisje e mirë**

Elementet bazë të 'qeverisjes së mirë' kërkojnë që qeveria të jetë e përqendruar tek njerëzit, e drejtë, e përgjegjshme, transparente, të nxisë pjesëmarrjen dhe këshillimin në planifikim dhe vendimmarrje, të jetë e efektshme dhe efektive në drejtimin e sektorit publik dhe të kërkojë aktivisht dhe të mundësojë angazhimin e shoqërisë civile (Banka Botërore).

### **Të drejtat e njeriut**

Çdo e drejtë bazë ose liria që kanë të drejtë të gëzojnë të gjithë qeniet njerëzore dhe në ushtrimin e të cilave qeveria nuk mund të ndërhyjë (përfshirë të drejtat për jetën dhe lirinë, lirinë e mendimit dhe të shprehjes dhe barazinë përpara ligjit siç parashikohen në traktatet kryesore Ndërkombëtare për të Drejtat e Njeriut, për shembull, Deklarata Universale për të Drejtat e Njeriut (UNDHR), Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Ekonomike, Shoqërore dhe Kulturore (ICESCR), Konventa Ndërkombëtare për të Drejtat Civile dhe Politike (ICCPR), Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (ECHR) dhe marrëveshje të tjera rajonale, për shembull, Karta Afrikane për të Drejtat e Njeriut dhe të Popujve, Konventa Amerikane për të Drejtat e Njeriut dhe Karta Aziatike për të Drejtat e Njeriut .

### **Mbikëqyrja e pavarur**

Një nga pesë shtyllat e ndryshme të përgjegjshmërisë së shërbimit të fshehtë është mbikëqyrja e pavarur. Brenda kuadrit të këtij botimi, mbikëqyrja e pavarur mbi shërbimet e fshehta të informacionit kryhet nga institucione, pavarësia e të cilave sigurohet me ligj, si dhe raportimi i veçantë dhe mekanizmat e emërimit. Shembuj të institucioneve që kryejnë mbikëqyrje të pavarur janë zyra kombëtare e kontrollit shetëror, avokati i popullit, gjykatat apo inspektorët e përgjithshëm të pavarur. *Shih "Shoqëria civile dhe grupi i ekspertëve".*

### **Shërbimi i fshehtë**

Qeveritë grumbullojnë, përpunojnë dhe përdorin informacion. Pjesë e artit të qeverisjes është 'rëndësia kryesore e pronësisë së njohurive, si në përgjithësi ashtu edhe në veçanti' (John Keegan). Shërbimi i fshehtë në qeveri zakonisht ka një kuptim të kufizuar – ai ka lidhje të veçanta me marrëdhëniet ndërkombëtare, mbrojtjen, sigurinë kombëtare dhe fshehtësinë, si dhe me institucione të specializuara të quajtura 'të fshehta' (Michael Herman). Shërbimi i fshehtë mund të përshkruhet si 'një lloj njohurie', 'lloji i strukturës që jep njohuri' dhe 'veprimtaria që kryen struktura e fshehtë e informacionit' (Sherman Kent). Shërbimi i fshehtë në qeveri mbështetet në grupin e veçantë të strukturave me emrin: 'shërbimet e fshehta të informacionit'. Veprimtaria e fshehtë e informacionit është ajo çka ato bëjnë dhe njohuritë e fshehta janë çka ato prodhojnë (Michael Herman).

### **Kontrolli i shërbimit të fshehtë përballë mbikëqyrjes së shërbimit të fshehtë përballë rishikimit të shërbimit të fshehtë**

Të bësh kontroll do të thotë të drejtosh, të jesh përgjegjës, të jesh i aftë të drejtosh dhe të ushtrosh ndikim mbi një detyrë të caktuar të shërbimit të fshehtë. Mbikëqyrja është një koncept më i përgjithshëm se kontrolli meqenëse ajo nuk nënkupton se një 'mbikëqyrës' i supozuar drejton ose ka aftësinë për të pasur ndikim në vendimmarrje ose në përfundimet. Rishikimi bëhet nga një monitorim i *fakteve që rjedhin* prej punës së shërbimeve të fshehta të informacionit dhe i statusit ligjor të veprimeve të tyre.

### **Inspektori i Përgjithshëm**

Në përgjithësi, termi Inspektor i Përgjithshëm përdoret për një nëpunës ushtarak apo civil përgjegjës për hetimet. Brenda sferës së shërbimit të fshehtë, Inspektori i Përgjithshëm emërohet dhe ngarkohet nga ekzekutivi për të kryer një gamë të gjerë detyrash të ndryshme të tilla si të monitorojë përputhjen e shërbimeve të fshehta të informacionit me ligjin dhe politikat e përparësitë e qeverisë, si dhe të rishikojë

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

veprimtaritë e shërbimeve të fshehta të informacionit; dhe t'i paraqesë raporte të rregullta ekzekutivit (ose në disa dispozita, Parlamentit).

#### **Kontrolli i brendshëm**

Për të siguruar përputhjen e zyrtarëve të shërbimeve të fshehta të informacionit me standartet e funksionimit demokratik, brenda shërbimeve të fshehta të informacionit duhet të ekzistojë një sistem kompleks i mekanizmave të ruajtjes së tyre. Për oficerët e shërbimit të fshehtë duhet të zbatohet një Kod i Etikës dhe një libër rregulloresh. Për më tepër, me qëllim që të parandalohet shpërdorimi i shërbimit të fshehtë, çdo punonjës duhet të përgatitet si të trajtojë një urdhër të kundraligjshëm që merr nga një epror. Funksionimin e duhur të kontrollit të brendshëm të shërbimit të fshehtë duhet ta bashkërendojë dhe kontrollojë një organ i veçantë brenda shërbimeve të fshehta të informacionit.

#### **Bazueshmëria ligjore**

Bazueshmëria ligjore kuptohet në mënyrë të ndryshme brenda sistemeve të ndryshme kushtetuese. Në sistemet ligjore që kanë një Gjykatë Kushtetuese dhe një kushtetutë të shkruar ajo shpeshherë përfshin kompetencën e një gjykate për të rishikuar një ligj ose një akt zyrtar të një punonjësi ose agjenti të qeverisë përta i përket kushtetueshmërisë. Gjykata ka kompetencë ta rrëzojë atë ligj, ta përmbysë aktin ekzekutiv ose urdhrin e një zyrtari publik për të vepruar në një mënyrë të caktuar në qoftë se ajo është e mendimit se ligji ose akti është jokushtetues. Në Mbretërinë e Bashkuar, bazueshmëria ligjore lidhet me aftësinë e gjykatave për të deklaruar se veprime të organeve qeveritare janë në kundërshtim me ligjin ose shkelin Konventën Evropiane për të Drejtat e Njeriut. Këtu përdoret në kuptimin më të ngushtë të aftësisë së gjykatave për të gjykuar ligjshmërinë e veprimeve të agjencive të fshehta të informacionit apo të ministrave, përfshirë, sipas rastit, edhe kushtetueshmërinë e tyre.

#### **Survejsimi i forcave të rendit përballë Survejsimit të shërbimit të fshehtë**

Survejsimi i forcave të rendit perceptohet kryesisht si një mekanizëm për grumbullimin e të dhënave për veprimtari kriminale të të dyshuarve që janë identifikuar, ndërsa survejsimi i shërbimit të fshehtë konsiderohet kryesisht si një mekanizëm për grumbullimin e informacionit për kërcënime më të padukshme ndaj sigurisë kombëtare që nuk janë domosdoshmërisht të lidhura me veprimtari kriminale ose, të paktën, me krime të veçanta. Mandati i agjencive të fshehta të informacionit për t'u angazhuar në survejim zakonisht formulohet në një mënyrë më pak të qartë dhe me më shumë hapësirë për "ekspedita peshkuese" të hamendsuara dhe, përkatësisht, më pak mbrojtje të të drejtave të njeriut, "të objekteve". Kufinj të kohorë zakonisht janë më të butë, shumica e operacioneve të shërbimeve të fshehta zgjasin në kohë më shumë se operacionet e forcave të rendit (Cameron, I.; shih gjithashtu Brodeur, J-P. dhe Gill, P.).

#### **Ligjshmëria**

*Nullum crimen, nulla poena sine lege (Nuk ka krim pa u parashikuar në ligj)*, që njihet gjithashtu si parimi i ligjshmërisë, parashikon se vetëm një sjellje e caktuar kriminale është e ndëshkueshme: (i) në qoftë se, në kohën e asaj sjelljeje, ka pasur një rregull të vlefshëm që e karakterizonte sjelljen si kriminale, dhe (ii) në qoftë se, në atë kohë, kanë ekzistuar rregulla që përcaktonin, në lidhje me një sjelljeje të tillë, një shkallë deri diku e përpiktë e ndëshkimeve.

### **Legjitimiteti**

Legjitimiteti i një rregulli apo i një institucioni rregull-bërës ose rregull-zbatues është një funksion i perceptimit të personave të bashkësisë në fjalë që rregulli apo institucioni ka hyrë në fuqi i veshur me legjitimitet, dmth, i besuar, i vlerësuar dhe i respektuar.

### **Avokati i popullit**

Një institucion detyra e të cilit është që të shqyrtojë dhe raportojë për ankesat që bëjnë njerëzit e thjeshtë për autoritetet qeveritare ose publike. Me qëllim që të garantojë pavarësinë e vet nga ekzekutivi dhe shërbimet e tij të fshehta, në shumë vende avokati i popullit emërohet nga parlamenti dhe raporton në parlament.

### **Mbikëqyrja parlamentare**

Legjislatura ushtron mbikëqyrje parlamentare duke kaluar ligje që përcaktojnë dhe rregullojnë shërbimet e fshehta të informacionit dhe të sigurisë dhe kompetencat e tyre, si dhe duke miratuar financimet përkatëse nga buxheti. Në nivel legjislativ, duhet të ekzistojnë mekanizma me anë të të cilave parlamentarët mund t'u kërkojnë llogari zyrtarëve në krye të shërbimeve të fshehta të informacionit. Këto mekanizma duhet të përfshijnë:

- (i) një komision parlamentar për mbikëqyrjen e shërbimit të fshehtë, që të funksionojë mirë;
- (ii) mundësinë për të kontrolluar buxhetin e shërbimeve;
- (iii) kompetencat për të tërhequr informacion (të rezervuar) nga qeveria dhe shërbimet;
- (iv) hyrjen në informacionin e rezervuar;
- (v) mundësinë për të ngarkuar ekspertë nga shoqëria civile;
- (vi) mekanizmat për raportim të qartë dhe të efektshëm mes parlamentit, qeverisë, shërbimeve dhe shoqërisë, në përgjithësi;
- (vii) mundësinë për të filluar seanca dëgjimore;
- (viii) të pasurit e kompetencave hetimore,

### **Proporcionaliteti**

Kërkesa e proporcionalitetit ka tre aspekte: (i) ekzistenca e një lidhjeje racionale mes masës së kundërshtuar dhe objektivit; (ii) cënimi minimal i të drejtës ose lirisë, dhe; (iii) një ekuilibër i përshtatshëm mes efekteve të masës kufizuese dhe objektivit legjislativ (Gjykata e Lartë e Kanadasë). Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut përdor parimin e proporcionalitetit si një mjet interpretues që ka për qëllim të kontrollojë kompetencën e autoriteteve shtetërore dhe të ofrojë një mbrojtje më të madhe për autonominë individuale.

### **Cilësia e ligjit në praktikë**

Në një shoqëri demokratike, disa të drejta të njeriut si e drejta e jetës private, liria e mendimit, ndërgjegjes dhe besimit, liria e shprehjes dhe liria për t'u grumbulluar dhe për t'u organizuar në shoqata mund të kufizohen, ndër të tjera, në interes të sigurisë kombëtare dhe të rendit publik. Përsa i përket kontekstit evropian, Konventa Evropiane për të Drejtat e Njeriut (ECHR) parashikon se këto kufizime duhet të bëhen në 'përputhje me ligjin'. Vendimet e gjyqit me fuqi ligjore të Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut (ECtHR) thonë, ndër të tjera, se shërbimet e sigurisë dhe të shërbimit të fshehtë vetëm mund të ushtrojnë kompetencat e tyre të veçanta në qoftë

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

se ato rregullohen me ligj. Për t'u cilësuar si 'ligji' në bazë të cilësisë së ligjit në praktikë duhet të përmbushen kushtet e mëposhtme:

- (i) një normë duhet të jetë si duhet e kuptueshme dhe të formulohet me përpikmëri të mjaftueshme që qytetari të ketë mundësi ta rregullojë sjelljen e tij;
- (ii) një rregull duhet të ketë karakteristikat thelbësore të parashikueshmërisë dhe nuk duhet të lejojë ushtrimin e gjykimit të pakufizuar;
- (iii) një rregull duhet të paktën të përcaktojë kushtet dhe procedurat për ndërhyrje.

#### **Shteti ligjor**

Legjislacioni – përfshirë legjislacionin për të drejtat e njeriut – duhet të krijohet dhe të dekretohet nga një qeveri e ligjshme në mënyrë demokratike dhe të vihet në fuqi dhe të zbatohet sistematikisht nga një gjyqësor i pavarur me kompetenca detyruese. Shteti ligjor është një parakusht thelbësor për përgjegjshmërinë si në sektorin publik ashtu edhe në atë privat. Krijimi dhe këmbëngulja e shtetit ligjor varet nga kumtimi i qartë i rregullave, zbatimi pa dallim, ekzekutimi i efektshëm, metodat e parashikueshme dhe ligjërisht të ekzekutueshme për të ndryshuar përmbajtjen e ligjeve dhe qytetarët të cilët i perceptojnë grupin e rregullave si të ndershme, të drejta dhe legjitime, dhe janë të gatshëm për t'i ndjekur ato.

#### **Siguria**

Siguria shpeshherë mendohet në kuptimin e sigurisë kombëtare, dmth, mungesa e kërcënimeve apo e kërcënimeve të perceptueshme ndaj vlerave të veçanta të një vendi. Përveç kësaj, sipas metodave për sigurinë 'kritike' dhe 'njerëzore', siguria lidhet me përfundimin e kushteve shoqërore, politike, mjedisore dhe ekonomike të dobishme për një jetë me liri dhe dinjitet për individin.

#### **Fletëthirrjet e gjyqit**

Në qoftë se një komision për mbikëqyrjen parlamentare vishet me kompetenca për të lëshuar thirrje për të dëshmuar, ai ka autoritetin që ta bëjë të detyrueshme paraqitjen e një personi përpara tij (në një seancë dëgjimore).

#### **Grupet e ekspertëve**

Një grup ekspertësh është një strukturë që shërben si qendër për kërkime dhe/ose analiza të çështjeve të rëndësishme publike. Si institucione të shoqërisë civile, grupet e ekspertëve luajnë një numër rolesh të rëndësishme, përfshirë:

- (i) luajnë një rol ndërmjetësues mes qeverisë dhe publikut;
- (ii) përcaktojnë, bëjnë lidhjen dhe vlerësojnë çështjet aktuale ose të reja, problemet ose propozimet;
- (iv) shndërrojnë ide dhe probleme në çështje të politikave;
- (v) shërbejnë si një zë i informuar dhe i pavarur në debatet për politikën;
- (vi) ofrojnë një forum konstruktiv për shkëmbimin e ideve dhe informacionit mes aktorëve kyç në procesin e formulimit të politikave (James McGann).

Në thelb, grupet e ekspertëve i ofrojnë publikut informacion alternativ ndaj atij që jep qeveria.

#### **Transparenca**

Ndërtimi i institucioneve, rrjeteve dhe praktikave të zakonshme në qeveri dhe agjencitë qeveritare që i nënshtrohen shqyrtimit të hollësishëm sistematik nga ana e

### *Kontrollueshmëria e shërbimeve të fshehta: Standartet ligjore dhe praktika më e mirë*

institucioneve parlamentare dhe të tjera dhe personat e shpërndarë në të gjithë spektrin shoqëror dhe ekonomik të shoqërisë civile.

#### **Verifikimi dhe lejimi zyrtar**

Verifikimi kërkohet për njerëz që mund të zënë vende pune të caktuara ose mund të kryejnë detyra të caktuara për të cilat është e nevojshme kryerja e kontrollit të sigurisë. Këto vende pune dhe detyra mund të gjenden në të gjitha nivelet qeveritare dhe në të gjithë aparatit kombëtar vendimarrës të sigurisë, përfshirë shërbimet e fshehta të informacionit, ministritë e mbrojtjes dhe forcat e armatosura. Përveç kësaj, ai mund të përfshijë anëtarët e Komisionit për Mbikëqyrjen Parlamentare. Është e qartë se, jo të gjitha parlamentet e kanë që anëtarët e tyre të komisionit për mbikëqyrjen e shërbimit të fshehtë t'u nënshtrohen procedurave të verifikimit nga ana e shërbimeve të fshehta të informacionit, meqenëse kjo mund të nënkuptojë varësi të parlamentit ndaj degës ekzekutive të qeverisë. Lejimi zyrtar lidhet me rezultatin e një procesi të suksesshëm verifikimi, që e lejon një individ në nivele të ndryshme të informacionit të rezervuar. Shih *informacion i rezervuar*.

#### **Informimi**

Informimi ndodh kur një punonjës nxjerr në shesh se një punëdhënës po thyen ligjin, duke vepruar në mënyrë joetike ose në kundërshtim me politikën e shpallur. Shumë vende e kanë pranuar rëndësinë e pohimeve të tilla dhe kanë miratuar mbrojtje ligjore për personat informues që t'i mbrojnë nga sanksionet, qoftë në punën e tyre apo të ndjekjes ligjore. Për të informuar, një punonjës duhet t'i tregojë për aktin e kundraligjshëm ose joetik dikujt jashtë agjencisë. Zakonisht duhet të jetë një agjenci qeveritare ose e rendit. Në qoftë se punonjësi thjesht i ankohet dikujt brenda shoqërisë ose agjencisë, ky nuk është informim dhe punonjësi nuk mbrohet nga ligjet për personat informues. Nxjerrja në shesh tek mediat e lajmeve zakonisht nuk mbrohet. Nxjerrja në shesh tek parlamentarët përkatës mund të mbrohet.