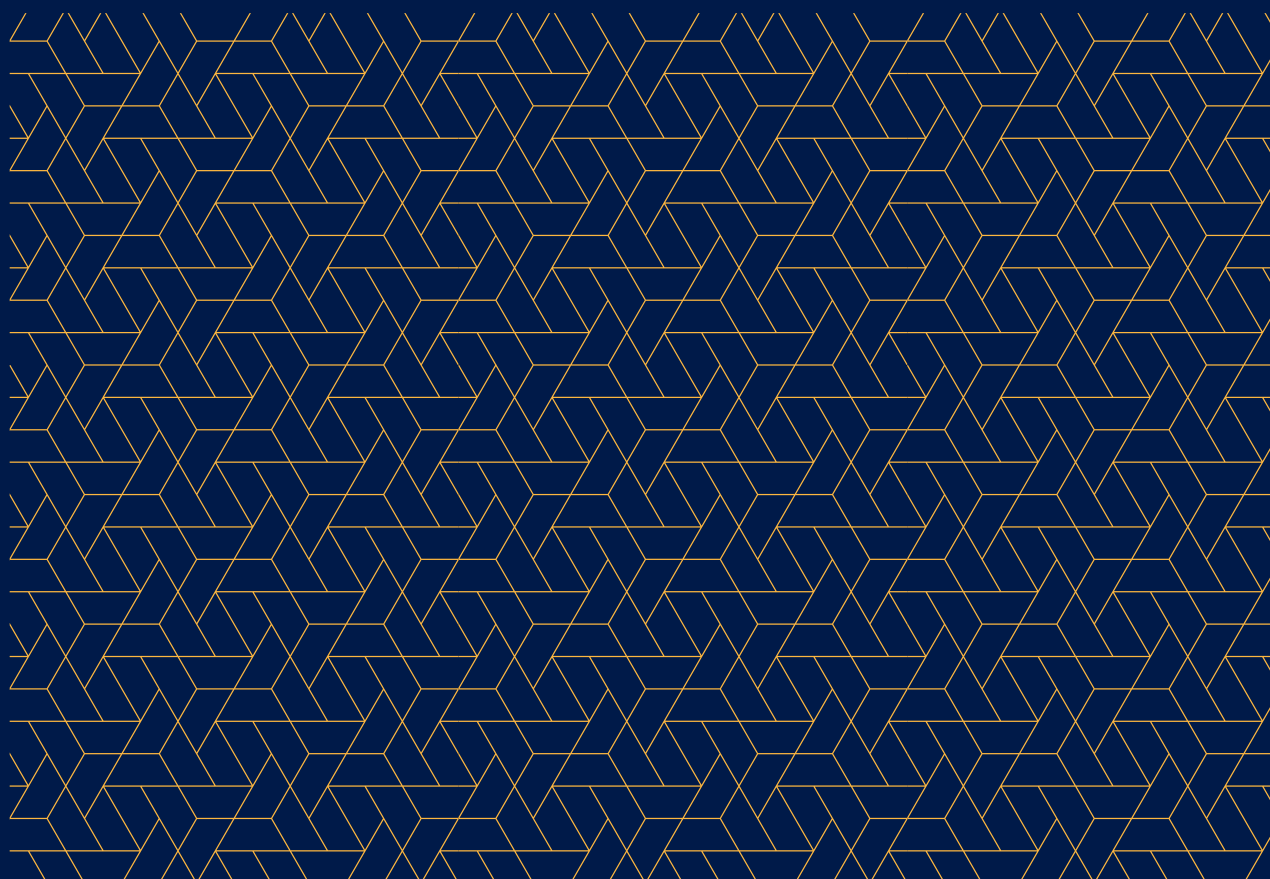


DOKUMENT I SHKURTËR TEMATIK

**Funksionet e
kundërzbulimit dhe
zbatimit të ligjit në
sektorin e zbulimit**



Informacion për këtë dokument të shkurtër tematik

Ky dokument është hartuar si pjesë e Programit të DCAF për ndihmë në reformën e zbulimit.

Pikëpamjet e shprehura janë vetëm të autorëve dhe nuk i pasqyrojnë pikëpamjet e institucioneve të referuara apo të përfaqësuara në kuadër të këtij publikimi.

Shënim

Përmbajtja e këtij publikimi mund të citohet vetëm pas pajtimit me shkrim nga DCAF, dhe me njohjen e burimit.

Për DCAF

DCAF – Qendra e Gjenevës për Qeverisje në Sektorin e Sigurisë është një fondacion ndërkombëtar misioni i të cilës është që të ndihmojë komunitetin ndërkombëtar në ndjekjen e reformës të qeverisjes së mirë në sektorin e sigurisë. DCAF harton dhe promovon norma dhe standarde, realizon hulumtime të përshtatura të politikave, identifikon praktika dhe rekomandime të mira për të promovuar qeverisje demokratike në sektorin e sigurisë, dhe ofron mbështetje këshillëdhënëse brenda vendit dhe programe të ndihmës praktike.

ISBN: 92-9222-549-9

© 2020 DCAF – Qendra e Gjenevës për Qeverisje në Sektorin e Sigurisë

FUNKSIONET E KUNDËRZBULIMIT DHE ZBATIMIT TË LIGJIT NË SEKTORIN E ZBULIMIT

SFONDI

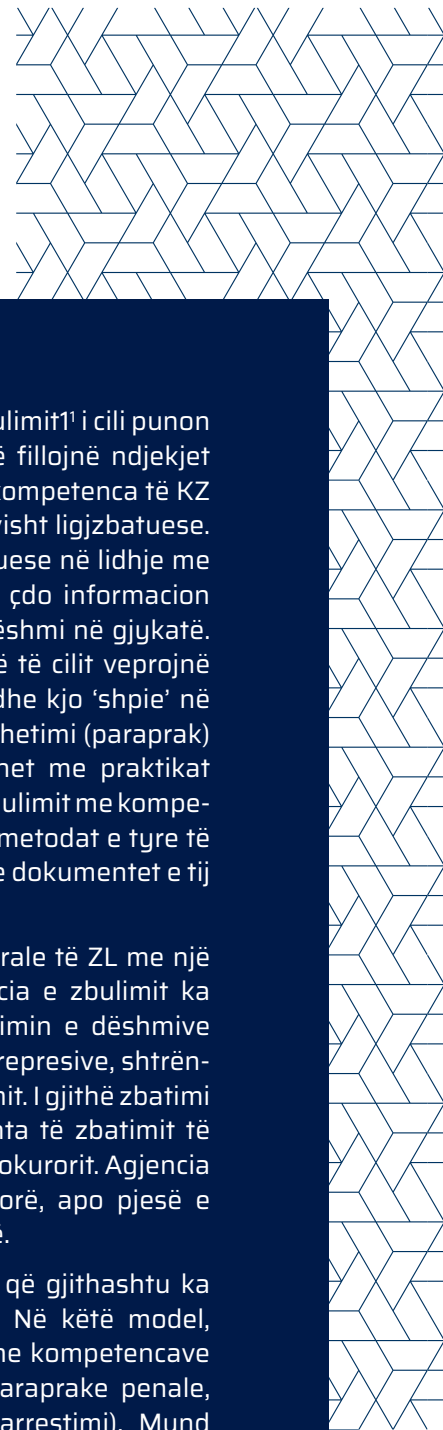
Ky dokument i shkurtër tematik hulumton shfrytëzimin e kompetencave të kundërbulimit dhe zbatimit të ligjit në sektorin e zbulimit. Ai merr parasysh ngjashmëritë dhe dallimet ndërmjet tyre, shqyrton se si kompetencat e tilla zbatohen nga shërbimet e zbulimit, dhe identifikon sfidat kryesore për përkufizimin e një modeli optimal të kompetencave të institucioneve ligjzbatuese dhe të kundërbulimit nga shërbimet e zbulimit, duke përfshirë përcaktimin e qartë të kompetencave ndërmjet agjencive të ndryshme të sigurisë; shmangien e përplasjeve dhe ngarkesave të tepërta në kompetencat dhe funksionet e agjencive me kompetenca të zbatimit të ligjit dhe kundërbulimit; inkuadrimin e sistemeve gjithëpërfshirëse të brendshme dhe të jashtme të mbikëqyrjes, dhe vendosjen e një kornize efektive për bashkëpunim ndërmjet agjencive.

Ky dokument i shkurtër tematik ka për qëllim që të ndihmojë shtetet në procesin e reformimit të shërbimeve të tyre të zbulimit. I përbërë nga pesë pjesë, ai eksploron marrëdhënien ndërmjet kundërbulimit dhe zbatimit të ligjit, duke përfshirë ngjashmëritë dhe dallimet politike, proceset për transferimin e kompetencave ndërmjet të dyjave, dhe shfrytëzimin e hetimeve paraprake. Ai përfundon me pasqyrime për modelet e përshtatshme për përkufizimin e autoritetit, rolin dhe funksionet e agjencive të zbulimit në lidhje me kompetencat e ligjzbatuesve.

1. Kundërbulimi (KZ) dhe Zbatimi i ligjit (ZL)

Tradicionalisht, veprimet e KZ janë përkufizuar si veprime të ndërmarra për të identifikuar, mashtruar, shfrytëzuar, shkatërruar apo mbrojtur nga spiunazhi, sabotimi apo atentatet e kryera nga fuqitë e huaja, organizatat apo personat, apo agjentët e tyre. E thënë më thjeshtë, KZ, përfshin veprime që synojnë të mbrojnë interesat e një shteti kundër atyre që do të kërkojnë ta dëmtojnë atë. Dallimi thelbësorë ndërmjet KZ dhe ZL është se i pari ka të bëjë me ‘sigurinë kombëtare’ ndërsa i dyti kryesisht merret me ‘rendin publik’ dhe ‘sigurinë’ përmes zbulimit, parandalimit, rehabilitimit apo ndëshkimit të njerëzve që shkelin rregullat dhe normat që rregullojnë një shoqëri. Përderisa nocioni i zbatimit të ligjit tradicionalisht përfshin degën e policisë dhe atë korrektuese (degën ekzekutuese), dhe gjykatat (degën gjyqësore), për qëllimin e këtij shënimi, ai do t’i referohet vetëm atyre që përfshihen në aktivitete për të dekurajuar dhe identifikuar aktivitetin kriminal, për të hetuar krimet dhe për të kapur kryerësit.

Marrëdhënia ndërmjet agjencive me kompetenca të KZ dhe ZL është kompleks dhe ndryshon në varësi të disa faktorëve, duke përfshirë nivelin e kërcënimit, sistemin ligjor, nivelin e bashkëpunimit ndërmjet agjencive, rezultatet e dëshiruara siç janë përcaktuar nga politika e qeverisë, dhe numrin e agjencive dhe përgjegjësitë e tyre. Në përgjithësi, këto janë tre modelet për kryerjen e veprimeve respektivisht operacioneve të KZ.



1. Modeli përcaktues: përmes një shërbimi të zbulimit¹ i cili punon bashkërisht me agjencitë e ZL me qëllim që të fillojnë ndjekjet penale. Në këtë model, agjencitë e zbulimit me kompetenca të KZ nuk kanë funksione të zbatimit të ligjit respektivisht ligjzbatuese. Ata mund të kenë kompetenca të kufizuara hetuese në lidhje me çështjet që lidhen me sigurinë kombëtare, por çdo informacion që ata grumbullojnë nuk mund të përdoret si dëshmi në gjykatë. Ata ofrojnë (informacion) të zbulimit në bazë të të cilit veprojnë institucionet ekzekutive dhe ata shtetërore, si dhe kjo 'shpie' në atë që policët dhe prokurorët të ndjekin çfarëdo hetimi (paraprak) pasardhës penal. Ky model më së afërmi lidhet me praktikat Euro-atlantike, duke u mundësuar agjencive të zbulimit me kompetenca të KZ mbrojtje maksimale për mjetet dhe metodat e tyre të grumbullimit të fshehtë (meqë nëse agjentët dhe dokumentet e tij nuk paraqiten në gjykatë).

2. Modeli i integruar: përmes një agjencie federale të ZL me një divizion specialit të KZ. Në këtë model, agjencia e zbulimit ka kompetenca hetuese, duke përfshirë grumbullimin e dëshmive për procedurat penale, por nuk ka kompetenca (represive, shtrënguese) të arrestimit, marrjes në pyetje apo ndalimit. I gjithë zbatimi është përgjegjësi e policisë, agjencive të veçanta të zbatimit të ligjit (dmth agjencisë kundër korrupsionit) apo prokurorit. Agjencia mund të jetë një institucion i pavarur shtetërorë, apo pjesë e ministrisë (të punëve të brendshme) apo policisë.

3. Modeli hibrid: përmes shërbimit të zbulimit që gjithashtu ka kompetenca për arrestim dhe ndjekje penale. Në këtë model, shërbimi i zbulimit ka zbatim të plotë të ligjit dhe kompetencave që lidhen me sigurinë (parandalimi, hetimet paraprake penale, mbikëqyrja, kërkimet, marrja në pyetje, dhe arrestimi). Mund të jetë një institucion i pavarur apo pjesë e një ministrie apo policie. Ky ndoshta është modeli më kontrovers sepse rrezikon centralizimin e kompetencave të jashtëzakonshme në një agjenci shtetërore, dhe kështu do të rrisë mundësinë për keqpërdorim të kompetencave (pushtetit). Kompetencat e tilla mund të frenohen deri në një masë përmes rregullave më të rrepta, masave të jashtme mbikëqyrëse dhe masave mbrojtëse, si dhe duke kufizuar fushëveprimin e juridiksionit penal në shumicën e rasteve serioze si te terrorizmi, subverzioni dhe spiunazhi.

¹ Shërbimet e zbulimit janë përkufizuar si agjenci të specializuara shtetërore që janë përgjegjëse për kryerjen e zbulimit që është i rëndësishëm për sigurinë e shtetit dhe njerëzve të tij. Shërbimet e zbulimit ofrojnë informacionin e tillë për të ndihmuar vendimmarrësit politik që të (i) përkufizojnë interesin kombëtar; (ii) hartojnë strategji dhe politika të sigurisë kombëtare dhe ushtrisë; (iii) përcaktojnë misionin, doktrinën dhe strategjinë e forcave të armatosura dhe institucionet tjera të sigurisë; (iv); përgatiten për të reaguar në kriza kombëtare; dhe (v) përgatiten për parandalim të kërcënimeve për shtetin dhe njerëzit. Për më shumë informacione shihni: SSR Backgrounder (2015) Shërbimet e zbulimit: Rolet dhe përgjegjësitë mbi qeverisjen e mirë në sektorin e sigurisë. DCAF

Ndonjëherë, agjencitë specifike në kuadër të ministrave të mbrojtjes gjithashtu kanë kompetenca për të trajtuar spiunazhin kundër ministrisë. Për këtë qëllim, duhet të theksohet se nuk ekziston modeli “ideal” – secili ka përparësitë dhe mangësitë e tij. Sidoqoftë, në sferën Euro-Atlantike, Modeli përcaktues është përhapur gjerësisht; duke u bazuar në të kuptuarin e përbashkët se shërbimet e zbulimit nuk duhet të kenë kompetenca për të kryer hetime penale, të arrestojnë apo të mbajnë njerëzit. Një përjashtim i dukshëm mund të gjendet në SHBA, ku Byroja Federale e Hetimit (FBI) ka miratuar Modelin e integruar, me kompetencat e KZ dhe ZL. Disa shërbime të zbulimit në kuadër të sferës Euro-Atlantike – siç janë ABW e Holandës, PET i Danimarkës, dhe An Garda Síochána e Irlandës – gjithashtu shfrytëzojnë Modelin e integruar, me kompetenca të KZ si dhe kompetencat specifike ligjore në fushën e zbatimit të ligjit. Jashtë sferës Euro-Atlantike, shërbimet e zbulimi të shteteve si Brazili (DPF) dhe Malajzia (MSB) përdorin modele të ngjashme. Në përgjithësi, megjithatë, shumica e shërbimeve të zbulimit në këtë fushë nuk kanë kompetenca për të kryer hetime penale, të cilat

Shërbimet e zbulimit janë përkufizuar si agjenci të specializuara shtetërore që janë përgjegjëse për kryerjen e zbulimit që është i rëndësishëm për sigurinë e shtetit dhe njerëzve të tij. Shërbimet e zbulimit ofrojnë informacionin e tillë për të ndihmuar vendimmarrësit politik që të (i) përkufizojnë interesin kombëtar; (ii) hartojnë strategji dhe politika të sigurisë kombëtare dhe ushtrisë; (iii) përcaktojnë misionin, doktrinën dhe strategjinë e forcave të armatosura dhe institucionet tjera të sigurisë; (iv); përgatiten për të reaguar në kriza kombëtare; dhe (v) përgatiten për parandalim të kërcënimeve për shtetin dhe njerëzit. Për më shumë informacione shihni: SSR Backgrounder (2015) Shërbimet e zbulimit: Rolet dhe përgjegjësitë mbi qeverisjen e mirë në sektorin e sigurisë. DCAF

kompetenca i ka polica, trupat e veçantë për zbatimin e ligjit (të specializuara në kriminalitetin e nivelit të lartë dhe/ose korrupsion) apo zyra e prokurorit. Ka më pak shembuj të agjencive të zbulimit me kompetenca të zgjeruara të arrestimit dhe mbajtjes, me shumicën që bëjnë pjesë jashtë zonës Euro-Atlantike. Sidoqoftë, meqenëse kërkesat komplekse të mbrojtjes të sigurisë kombëtare dhe ruajtjes të sigurisë publike gjithnjë e më shumë po afrohen, mund të jetë e nevojshme që të rishqyrtohen kufijtë tradicional ndërmjet KZ dhe ZL, sidomos në shtetet e ndikuara nga konflikti apo ato që po kalojnë një reformë në sektorin e zbulimit.

2. Ngjashmëritë dhe dallimet funksionale ndërmjet kundërzbulimit dhe zbatimit të ligjit

Agjencitë me kompetenca kundër zbulimit me ato me kompetenca të zbatimit të ligjit punojnë që të ofrojnë siguri. Interesat e tyre mund të përputhen në disa instanca dhe të ndryshojnë në të tjerat. Objektivat e tyre, juridiksioni/autoriteti, prioritetet, ‘sensi i kohës’, standardet dhe procedurat, si dhe kultura institucionale mund të ndryshojnë shumë. Përderisa kompetencat e KZ janë përdorur për të kryer detyrën më të gjerë të mbrojtjes të ‘sigurisë kombëtare’, agjencitë me kompetenca ligjzbatuese janë kryesisht përgjegjëse për hetimin e rasteve të dyshuara të kriminalitetit, dhe për t’u ofruar institucioneve të duhura informacionin e nevojshëm për të zbatuar ligjin, dhe më gjerë, për të mbajtur rendin publik dhe sigurinë. Si të tilla,

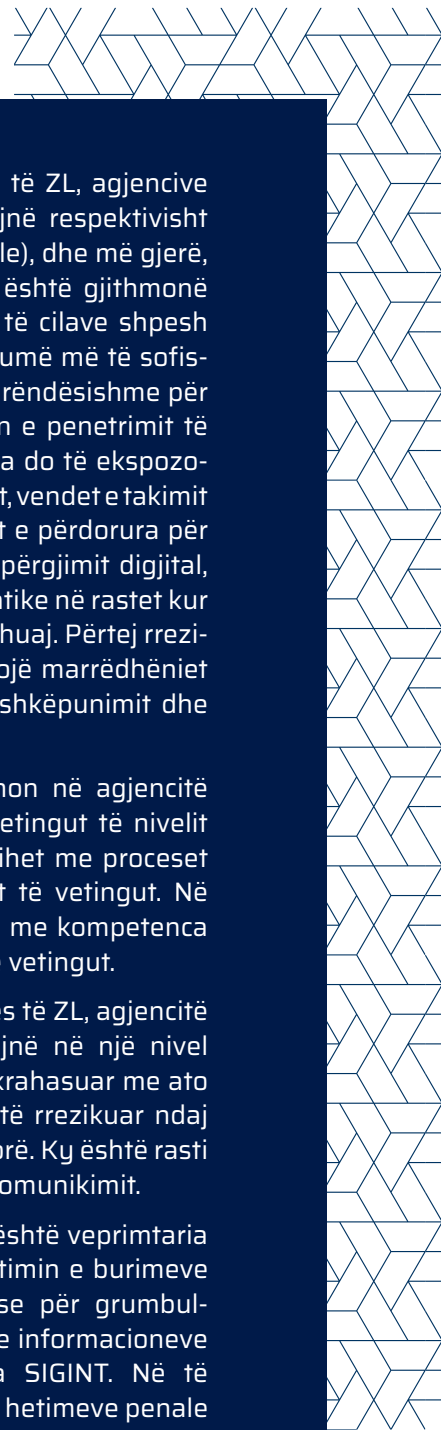
agjencitë me kompetenca të KZ mbështeten kryesisht në parandalimin dhe frenimin ante-facto, ndërsa agjencitë me kompetenca të ZL kryesisht në grumbullimin e dëshmive post-facto.

Shumë shtete nuk e përkufizojnë 'sigurinë kombëtare', apo e paraqesin atë në nocione gjenerike dhe abstrakte. Si rezultat, edhe krimet që tradicionalisht janë konceptuar si kërcënime ndaj 'sigurisë kombëtare' – siç janë tradhtia, qetësimi, sabotimi dhe spiunazhi – mbesin jashtëzakonisht të vështira për t'u ndjekur, sidomos në kohë të paqes. Në të kundërtën, zbatimi i ligjit penal, në krahasim, është relativisht i drejtpërdrejtë. Agjencitë me kompetenca të KZ mbështeten në fshehtësi dhe mbrojnë burimet e tyre ndërsa agjencitë e ZL janë më transparente dhe janë të detyruara që të zbulojnë informacionin hetues gjatë procedurave ligjore nëse paraqet material për prokurorinë. Informacioni i grumbulluar nga agjencitë me kompetenca të KZ mund të përdoret në gjykatë deri në masën që korniza ligjore kombëtare në fjalë e lejon. Në raste të tilla, shqetësimi kryesorë për gjykatat do të jetë nëse informacioni është grumbulluar në formë ligjore, dhe jo se cilat janë mjetet e grumbullimit. Në praktikë, megjithatë, informacioni i grumbulluar nga agjencitë me kompetenca të KZ mund të mos jetë kurrë i destinuar për përdorim në procedurat ligjore, për të shkatërruar apo thjeshtë për të monitoruar një kërcënim të perceptuar për sigurinë kombëtare.

Terrorizmi është ndoshta shembulli më i dukshëm i kërcënimit të sigurisë me pasoja të mundshme në nivel shtetëror dhe individual, që do të thotë se agjencitë me kompetenca të KZ dhe agjencitë me kompetenca të ZL, shpesh që të dyja janë të përfshira në hetimet e ndërlidhura. Agjencitë me kompetenca të KZ do të përpiqen që të parandalojnë sulmet terroriste duke fituar njohuri më të thella për qëllimin, natyrën dhe nivelin e përgjithshëm të kërcënimit. Në të kundërt, agjencitë me kompetenca të ZL zakonisht përfshihen pasi që të ekzistojnë baza të mjaftueshme për të bërë ndjekjen penale, që do të thotë se në përgjithësi ata mund të luajnë një rol të kufizuar në parandalimin e sulmeve.

Pavarësisht nga marrëdhënie e tyre institucionale, ndonjëherë kriminaliteti i nivelit të lartë dhe krimet tjera që lidhen me sigurinë kërkojnë një qasje të koordinuar ndërmjet agjencive të zbulimit me kompetenca të KZ dhe ZL.

Agjencitë me kompetenca të ZL operojnë në kuadër të juridiksionit të përshkruar (qytet, shtet) dhe duhet të përmbushin pragun e tyre të qartë gjyqësorë kur veprojnë. Tradicionalisht, agjencitë me kompetenca të ZL kanë gëzuar më shumë liri për të grumbulluar informacionin, brenda dhe jashtë vendit. Në vitet e fundit, megjithatë, kjo tendencë është përmbysur, siç është ilustruar me shembull në vendimin e Gjykatës Kushtetuese Gjermane në 19 maj të vitit 2020 për të deklaruar jokushtetues grumbullimin e informacionit jashtë vendit nga shërbimet e tyre të jashtme të zbulimit (BND). Dhe përderisa standardet e tyre mund të variojnë, që të dyja kanë kompetenca (speciale) që duhet të përputhen me rregullat që respektojnë të drejtat dhe liritë individuale në pajtim me ligjin. Në përgjithësi, mund të identifikohen këto dallime funksionale ndërmjet agjencive me kompetenca të KZ apo ZL:



— **Zbulimi i teknikave.** Për shkak të vetë natyrës të ZL, agjencive me kompetenca të ZL u kërkohet që të zbulojnë respektivisht shpalosin dëshmitë e tyre (psh në ndjekjet penale), dhe më gjerë, teknikat e përdorura për të fituar ato. Ky nuk është gjithmonë rasti për agjencitë që realizojnë KZ, synimet e të cilave shpesh sponsorizohen nga shteti, dhe në përgjithësi shumë më të sofistikuar se rrjetet kriminale. Kjo është sidomos e rëndësishme për rastet në të cilat KZ është përdorur me synimin e penetrimit të rrjeteve të huaja të zbulimit. Nëse teknikat e tilla do të ekspozoheshin gjatë procedurave penale, burimet, adresat, vendet e takimit dhe informacionet mbi veprimet, si dhe metodat e përdorura për të grumbulluar informacion, siç janë teknikat e përgjimit digjital, mund të rrezikohen. Kjo është sidomos problematike në rastet kur informacioni buron nga një shërbim ndërlidhës i huaj. Përtej rrezikimit të hetimit, një zbulim i tillë mund të dëmtojë marrëdhëniet bilaterale, dhe të rezultojë në zvogëlimin e bashkëpunimit dhe shkëmbimit të informacionit.

— • **Vetingu (verifikimi) i sigurisë.** Stafi që punon në agjencitë me kompetencat e KZ do të i nënshtrohet vetingut të nivelit të lartë të sigurisë, dhe rrjedhimisht do të njihet me proceset ndërhyrëse dhe gjithëpërfshirëse të procesit të vetingut. Në përgjithësi, zyrtarët që punojnë për agjencitë me kompetenca të ZL nuk i nënshtrohen procedurave të tilla të vetingut.

— • **Strategjia e komunikimit.** Për shkak të natyrës të ZL, agjencitë me kompetenca të ZL në përgjithësi operojnë në një nivel shumë më të ulët të sigurisë të komunikimit krahasuar me ato që kanë kompetenca të KZ, duke i bërë ata të rrezikuar ndaj kompromisit nga shtetet dhe aktorët armiqësorë. Ky është rasti me zyrtarët në terren dhe selinë kryesore të komunikimit.

— • **Masat dhe metodat e ndryshme.** Thelbi i KZ është veprimtaria operacionale e bazuar në rekrutimin dhe trajtimin e burimeve njerëzore, duke përdorur metoda ndërhyrëse për grumbullimin e informacionit, si dhe në grumbullimin e informacioneve të zbulimit nga pajisjet dhe infrastruktura SIGINT. Në të kundërtën, ZL bazohet kryesisht në kryerjen e hetimeve penale sipas procedurave penale dhe në korniza të gjyqimit penal. Çdo zbatim i metodave të HUMINT nga agjencitë me kompetenca të ZL duhet të bëhet në pajtim me kodin penal përkatës për të siguruar që materialet e dhëna dhe të dhënat e marra janë të pranueshme si prova në gjykatë. Një grup i gjerë i masave zakonisht zbatohet gjithashtu nga agjencitë me kompetenca të ZL, megjithatë nën kushte të ndryshme dhe regjime të ndryshme juridike. Qëllimi i zbatimit të metodave ndërhyrëse për grumbullimin e informacionit, si përgjimi i komunikimeve, nga agjencitë me kompetenca të ZL është që të marrë prova për të treguar se një vepër penale mund të jetë kryer dhe është e zbatueshme vetëm nëse dëshmitë e tilla tregojnë se baza të arsyeshme ekzistojnë për të dyshuar se është kryer një krim. Në rastin e KZ, qëllimi i përdorimit të masave të ngjashme është që të grumbullojë dhe t'i ofrojë qeverisë informacion të rëndësishëm jetike për interesat e sigurisë kombëtare në mënyrë që ajo të mund të marrë vendime apo veprime të informuara që synojnë t'i kundërvihen kërcënimeve të tilla.

- **Autorizimet e ndryshme.** Dallimet në masat dhe metodat e përdorura nga agjencitë me kompetenca të KZ dhe ZL ndonjëherë rezultojnë në përdorimin e procedurave të ndryshme të autorizimit. Në rastin e përdorimit të metodave të ndërhyrjes për grumbullimin e informacionit, megjithatë, autorizimi gjyqësorë mbetet një normë në zonën Euro-Atlantike për të dyja agjencitë me kompetenca të KZ dhe ZL. Agjencitë me kompetenca të ZL kërkojnë një autorizim “me dy shtresa”: nga prokurori dhe gjykata. Agjencitë me kompetenca të KZ zakonisht kërkojnë autorizim nga një gjykatë e nivelit të lartë (supreme, e apelit, apo gjykatë e specializuar); dhe në të shumtën e rasteve, pa përfshirjen e prokurorisë (përfshirje të dukshme ekzistojnë në disa shtete të BE-së, në të cilat Prokurori i Përgjithshëm e autorizon fletarrestimin para se t’ia dërgojë Gjykatës Supreme). Në disa shtete Euro-Atlantike, duke përfshirë MB, zyrtarët e lartë të ZL apo KZ, apo ministrat, mund të sigurojnë autorizim për përdorimin e masave ndërhyrëse të përgjimit. Më tutje, meqenëse hetimet e KZ shpesh përfshijnë agjentë dhe agjenci të zbulimit të shteteve të huaja, mund të ekzistojnë standarde të ndryshme në lidhje me nevojën e autorizimit gjyqësorë krahasuar me rastet në të cilat agjencitë hetojnë qytetarët e tyre

3. Transferimi i kompetencave të kundërzbulimit të Agjencitë me kompetenca të zbatimit të ligjit

Kur ekziston një ndarje e përgjegjësisë ndërmjet agjencive me kompetenca të KZ dhe ZL, zakonisht ekziston një pikë në të cilën agjencitë që ndërmarrin veprimet e KZ do të transferojnë hetimin të trupat e ZL. Qëllimi i një transferimi të tillë është zakonisht me qëllim që trupat të mund të vijojnë ndjekjen penale, dhe aty ku është e mundur, të grumbullojnë dëshmitë e tyre me qëllim të mbrojtjes të burimeve, stafit dhe metodave të përdorura në veprimin origjinal të KZ. Kjo do të varet shumë nga sistemi ligjor i secilit shtet dhe kërkesat (kushtet) për zbulim. Ku, si dhe deri në cilën masë agjencitë e zbulimit miratojnë një transferim të kompetencave të një trup policor apo kundër korrupsionit varet nga roli i përshkruar i agjencisë së zbulimit në fjalë. Rolet e tilla variojnë nga një shtet në tjetrin. Megjithatë, një standard që zbatohet zakonisht është se normat në lidhje me agjencitë e zbulimit të jenë sa më të qarta dhe koncize në mënyrë që të përcaktohen qartë detyrat për të cilat ata mund të angazhohen ligjërisht. Duke i përkufizuar qartë rolet dhe përgjegjësitë, mund të zvogëlohen në mënyrë domethënëse pasiguritë dhe keqkuptimet në lidhje me transferimin e kompetencave nga agjencitë e zbulimit të trupat me kompetenca të ZL.

Kur? Transferimi i kompetencave do të vijë deri në atë pikë në të cilën kërkohet një veprim i qartë, siç është ndjekja penale e grupeve apo individëve, dhe në rastet kur operacioni kërkon përdorimin e kompetencave ligjore të një agjencie me kompetenca të ZL, siç është policia. Është përshkruar më së miri jo si një transferim por në fakt si ndryshim i komandës. Është më e ngjashme për strukturën komanduese ‘ar-agjend-bronzë, ku komanda e përgjithshme mund të zhvendoset, por që të dyja agjencitë mbesin të

përfshira. Në Spanjë, për shembull, është gjykatësi i Gjykatës Supreme që ka detyra të kontrollit gjyqësorë të CNI (Qendra Kombëtare e Zbulimit) që merr vendim për transferimin e një rasti në një agjenci me kompetenca të ZL pas kërkesës nga CNI apo në bazë të vlerësimit të tij/saj.

Si? Vendimi për të transferuar komandën zakonisht do të bëhet nga një zyrtar i lartë i përfshirë në operacionin e KZ, apo për shkak të një kërkesë ligjore për të raportuar një aktivitet kriminal. Agjencia që është përgjegjëse për operacionin e KZ do të iniciojë hetimin dhe do të vendosë se në cilën pikë nevojitet veprimi i institucioneve të ZL. Për shembull, operacioni i KZ mund të ketë hetuar përpjekjet e një fuqie të huaj për të infiltruar një infrastrukturë kritike shtetërore me qëllim që të furnizohet me sekrete shtetërore. Hetimi zbulon se një nëpunës shtetëror ka ofruar informacion për një fuqi të huaj. Agjencia e zbulimit që është përgjegjëse për operacionin e KZ do ta hetojë atë individ. Kur ata marrin dëshmi prima facie për veprimin e spiunazhit, ata pastaj do t'ia dorëzojnë çështjen një agjencie me kompetenca të ZL në mënyrë që individit të hetohet më tej, dhe nëse ka nevojë, të ndiqet penalisht. Agjencia e zbulimit do të vazhdojë që të hetojë rastin, me qëllim që të ndihmojë partnerët e saj në trupin e ZL, dhe për të shpalosur informacione shtesë të zbulimit për metodat e përdorura nga fuqitë e huaja në fjalë. Përdorimi i agjencisë së zbulimit nuk do të ndalojë hetimin e saj, ajo do të sjellë në vëmendjen e trupit të ZL informacione që janë të rëndësishme për rastin specifik në fjalë.

Në një model në të cilin agjencitë e zbulimit janë të fuqizuara me funksione ligjzbatuese të hetimeve penale dhe arrestimit dhe mbajtjes të personave (të referuara në këtë shënim si Model hibrid), ekzistojnë dy shqetësime kryesore:

- Së pari, duke e patur parasysh natyrën e papërcaktuar dhe të paqartë të 'sigurisë kombëtare', përvojat e mëparshme kanë demonstruar se agjencitë me kompetenca të KZ janë në veçanti të rrezikuara ndaj keqpërdorimit të pushtetit. Rrjedhimisht, nëse u jepen kompetenca ligjzbatuese, duhet të realizohet një kontroll i zgjeruar dhe gjithëpërfshirës, mbikëqyrje dhe masa mbrojtëse me qëllim që të zbuten rreziqet e tilla; dhe
- Së dyti, ka një shqetësim të arsyetuar se kombinimi i kompetencave ligjzbatuese me ato të fshehta (kompetenca speciale) si potencial për të përqendruar tej mase pushtetin në një agjenci, duke krijuar kështu një institucion të plotfuqishëm. Një shërbim i plotfuqishëm shtetëror i sigurimit ka mundësi që të heq ekuilibrin e marrëdhënieve institucionale, edhe në demokracitë tjera stabile. Jo më pak shqetësues është fakti se agjencitë me kompetenca të KZ në përgjithësi bëjnë pjesë nën autoritetin e drejtpërdrejtë ekzekutiv (presidentit), i cili mund të ndikojë në perceptimet e qytetarëve për një natyrë objektive dhe të pavarur të hetimeve paraprake

4. Kryerja e hetimeve paraprake

Nuk është e pazakontë për agjencitë e zbulimit që të kenë rol në trajtimin e krimeve të nivelit të lartë (komplekse) veprave ndëshkuese kundër sigurisë kombëtare të cilat janë të vështira që të ndiqen penalisht. Shërbimi sekret i MB (MI5) njëherë ka mbështetur në mënyrë aktive policinë dhe hetimet e organeve ligjzbatuese, respektivisht të zbatimit të ligjit në lidhje me 'krimet serioze'. Përveç kësaj, ekzistojnë modele në të cilat agjencitë me kompetenca të KZ gëzojnë kompetenca të drejtpërdrejta ligjore në udhëheqjen apo kryerjen e hetimeve paraprake penale. Është me rëndësi të theksohet se praktika, në përgjithësi, varion në pajtim me gamën e mjeteve në dispozicion për agjencinë e zbulimit në fjalë. Për shembull, në Portugali, shërbimi kombëtar i zbulimit - Shërbimi i Zbulimit dhe Sigurisë (SIS, shqip SHZS) - nuk mund të zbatojë metoda të ndërhyrjes për grumbullimin e të dhënave, siç është përgjimi i komunikimeve. Kjo është e drejtë ekskluzive e policisë kriminale (Policia Judiciaria). Ka disa shqetësime në lidhje me shkallën në të cilën agjencive me kompetenca të KZ u jepen kompetenca të hetimeve paraprake, siç janë:

- Përplasjet apo mospërputhjet me agjencitë e tjera të cilat kanë kompetenca të ZL. Problemet mund të shfaqen lehtësisht nëse që të dyja janë përfshirë në rastin e njëjtën apo në një hetim të ndërlidhur që çon në një rast në mbylljen e tjetrit apo konflikte për juridiksionin apo autoritetin.
- Rreziku i përdorimit të metodave jo të duhura, siç është grumbullimi i fshehur i informacioneve nga zbulimi, për grumbullimin parahetimor të dëshmitë. Për shembull, për qëllimet e hetimit penal do të ishte në përgjithësi e papranueshme për të përdorur masat ndërhyrëse apo speciale të KZ. Përveç kësaj, ndaj agjencive me kompetenca të KZ mund të ketë presion që të zbulojnë burimet e tyre në procedurat gjyqësore, e kështu ka mundësi që të rrezikohet i gjithë hetimi vijues;
- Efektet e mundshme mbi liritë dhe të drejtat kushtetuese civile dhe politikat publike që rezultojnë nga sigurimi i funksioneve të zbatimit të ligjit për një agjenci të zbulimit.

Sigurimi i transparencës për gjykimet penale që rezultojnë nga hetimet e kryera nga agjencitë me kompetenca të ZL gjithashtu ka përfitimet e sigurimit të publikut të gjerë se qeveria nuk ka përfshirë metoda të fshehta dhe shërbimet e saj të zbulimit në ndjekjen e oponentëve politikë. Përderisa për qëllimet e ndjekjes penale, agjencitë me kompetenca të KZ do ta dorëzojnë rastin në një trup të ZL, **zakonisht ajo do vazhdojë që të jetë e përfshirë për të ndihmuar hetimin paraprak**. Megjithatë, **përfshirja e saj do të jetë e kufizuar**; shkalla e përfshirjes do të varet nga ligjet individuale të shtetit, rastit specifik dhe faktet tjera siç janë aftësia e stafit nga agjencia e zbulimit për të ofruar dëshmitë në mënyrë anonime. Përveç kësaj, roli i çfarëdo agjencie me kompetenca të KZ në një hetim paraprak duhet të lidhet qartazi dhe të kufizohet nga natyra e detyrave për të cilat ka kompetenca që t'i ndërmarë. Detyrat specifike të agjencisë në fjalë mund të ngushtohen më tej duke u fokusuar në një grup të kufizuar të krimeve si terrorizmi dhe spiunazhi. Një mundësi tjetër është që të kufizohet rreptësisht funksioni i agjencisë të zbulimit në një rol mbështetës ku kryen hetime paraprake nën udhëheqjen e agjencive tjera me kompetenca të ZL (policia dhe/ose agjencia

kundër korrupsionit). Për shembull, agjencia me kompetenca të KZ mund të jetë e kufizuar në ofrimin e informacionit kritik të nevojshëm për trupat tjerë të ZL për të filluar hetimin. Kjo do t'i mundësojë institucionit të mëparshëm që të mbrojë më mirë agjentët e tij, burimet dhe metodat, pasi që procesi i rregullt në çështjet penale rrezikon zbulimin e këtyre pasurive kryesore.

5. Përfundimi

Siç përshkruhet në fillim të këtij shënimi, ekzistojnë tre modele të përgjithshme për përkufizimin e autoritetit, rolit dhe funksionit të agjencive të zbulimit në lidhje me kompetencat e institucioneve ligjzbatuese. Këto karakterizohen si më poshtë:

- Modeli përcaktues: përmes shërbimit të zbulimit që punojnë bashkërisht agjencitë e KZ për të filluar ndjekjet penale;
- Modeli i integruar: përmes agjencisë federale të ZL me një divizion specialist të KZ;
- Modeli hibrid: përmes një shërbimi të zbulimit që gjithashtu ka kompetenca për arrestim dhe ndjekje penale.

Çdo përpjekje për të përkufizuar një model optimal për institucionet e kundërzbulimit dhe ligjzbatuese duhet të merret në konsideratë në kontekstin e sigurisë. Cilindo model që një shtet në tranzicion e përzgjedh, do të sjell përparësi dhe mangësi të caktuara. Rrjedhimisht, vendimi mund të bazohet në vlerësimin e kërcënimeve aktuale të KZ, si dhe shqetësimet që lidhen me mbikëqyrjen dhe kontrollin. Ashtu siç është vërejtur, sfidat kryesore për krijimin e një modeli për institucionet e kundërzbulimit dhe ligjzbatuese do të jenë që të përcaktohen qartë kompetencat, të shmangen përplasjet dhe tepricat, dhe të themelohet një kornizë efektive për bashkëpunim ndërmjet agjencive. Në shumicën e shteteve në kuadër të zonës Euro-Atlantike, puna e agjencive me kompetenca të KZ dhe ato me kompetenca të ZL në fushën e kundërzbulimit është drejtuar nga kërcënimet e kundërzbulimit dhe janë formësuar nga legjislati i përkatës kombëtar. Sidoqoftë, Modeli përcaktues përdoret më gjerësisht, duke u bazuar në të kuptuarin e përbashkët se shërbimet e zbulimit nuk duhet të kenë kompetenca për të kryer hetime penale, të arrestojnë apo mbajnë njerëz.

DCAF Geneva Centre
for Security Sector
Governance

DCAF Geneva Headquarters

P.O.Box 1360

CH-1211 Geneva 1

Switzerland

✉ info@dcaf.ch

☎ +41 (0) 22 730 9400

www.dcaf.ch

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