HR 2015.

BR. 07

Tematsko izvješće

Policijska misija Europske unije u Afganistanu: neujednačeni rezultati

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-pošta: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (http://europa.eu).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2015.

Print	ISBN 978-92-872-2523-8	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/02925	QJ-AB-15-007-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-2494-1	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/335061	QJ-AB-15-007-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2492-7	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/681674	QJ-AB-15-007-HR-E

© Europska unija, 2015.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.
Za svaku uporabu ili umnožavanje slike 1. dopuštenje treba zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Printed in Luxembourg

HR 2015. BR. 07

Tematsko izvješće

Policijska misija Europske unije u Afganistanu: neujednačeni rezultati

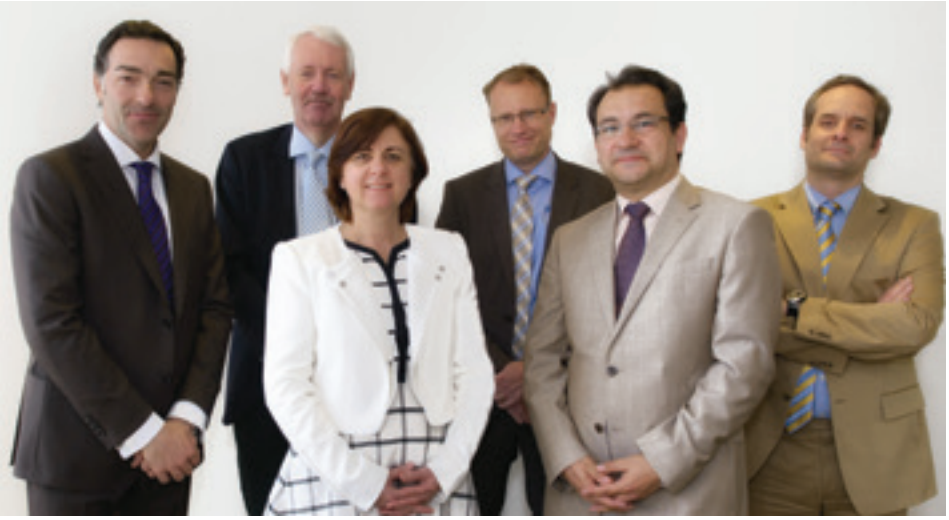
(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a)

Revizorski tim

02

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je III. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Suda Karel Pinxten, specijalizirano za rashode u vanjskom djelovanju. Reviziju je predvodio član Suda, Hans Gustaf Wessberg, a na njoj su radili i voditelji odjela, Sabine Hiernaux-Fritsch i Fabrice Mercade, voditelj ureda, g. Wessberga Peter Eklund, voditelj tima, Nikolaos Zompolas, i ataše u uredu g. Wessberga, Emmanuel-Douglas Hellinakis.



Slijeva na desno: voditelj odjela F. Mercade, član Suda H. G. Wessberg, voditeljica odjela S. Hiernaux-Fritsch, voditelj ureda g. Wessberga P. Eklund, voditelj tima N. Zompolas i ataše u uredu g. Wessberga E.-D. Hellinakis.

Sadržaj

Odlomak

Pojmovnik i objašnjenje kratica

I.–X. Sažetak

1.–6. Uvod

7.–9. Opseg revizije i revizijski pristup

10.–76. Opažanja

10.–21. Misija je imala prikladan mandat, no na samom je početku naišla na probleme

11.–14. Priprema misije EUPOL-a

15.–21. Poteškoće pri postavljanju misije

22.–30. Poteškoće u koordinaciji međunarodnih inicijativa

23.–27. Europska inicijativa bez sveobuhvatnog pristupa

28.–30. Unatoč naporima, EUPOL je imao ograničene mogućnosti utjecaja na glavne sudionike

31.–41. Funkcije za potporu misijama i smjernice središnjih službi poboljšale su se tijekom vremena

32.–36. Kapacitet planiranja i izvještavanja se poboljšao, no nedostataka još ima

37.–41. Funkcije za potporu misijama i smjernice središnjih službi: nedostatci se nastoje ispraviti

42.–65. EUPOL je postigao uspjeh u Afganistanu, no upitna je održivost njegovih rezultata

43.–45. Vidnija poboljšanja ostvarena su u dvama od triju područja u kojima su se vodile operacije

46.–60. EUPOL je bio većinom uspješan u aktivnostima obuke, ali je u mentoriranju i savjetovanju postigao slabije rezultate; projekti su u maloj mjeri doprinijeli ostvarivanju ciljeva misije

61.–65. Još nisu ostvareni preduvjeti za održivost rezultata

66.–76. Stanje nakon ukidanja EUPOL-a i daljnji rad

62.–71. Planiranje izlazne strategije dobro napreduje, no zahtijeva još rada

72.–76. Okončanje misije: potreba za koordiniranim i organiziranim pristupom

Sadržaj

77.–78. **Zaključci i preporuke**

Prilog I. — Povijest EUPOL-a

Prilog II. — Obveze i plaćanja EUPOL-a po proračunskim razdobljima

Prilog III. — Analizirani dokumenti o projektima i mentorskim aktivnostima EUPOL-a

Prilog IV. — Terenski uredi EUPOL-a od 2007. do 2014.

Odgovori Komisije i ESVD-a

Pojmovnik i objašnjenje kratica

05

CIVCOM: Odbor za civilne aspekte upravljanja kriznim situacijama (*Committee for Civilian Aspects of Crisis Management*), savjetodavno tijelo Vijeća koje Političkom i sigurnosnom odboru daje informacije, preporuke i savjete o civilnim aspektima upravljanja kriznim situacijama.

CMPD: Uprava za upravljanje kriznim situacijama i planiranje djelovanja (*Crisis Management and Planning Directorate*), glavni odjel Europske službe za vanjsko djelovanje nadležan za političko i strateško planiranje zajedničke sigurnosne i obrambene politike. Njezine su dužnosti strateško planiranje novih misija u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike te strateško preispitivanje misija koje su u tijeku.

CONOPS: Koncept operacije (*Concept of Operations*), planski dokument u kojem se na temelju ciljeva politike iznose smjernice o mjerama koje su potrebne da bi se misija provela.

CPCC: Služba za planiranje i vođenje civilnih operacija (*Civilian Planning and Conduct Capability*), odjel Europske službe za vanjsko djelovanje koji zapovjedniku civilnih operacija (koji je ujedno ravnatelj CPCC-a) pruža podršku u obavljanju dužnosti kada je riječ o planiranju djelovanja i provođenju misija u okviru zajedničke obrambene i sigurnosne politike.

EGF: Europske žandarmerijske snage (*European Gendarmerie Force*).

ESVD: Europska služba za vanjsko djelovanje.

EUSR: Nisu prevedene dvije natuknice (MIP, EUSR)

FPI: Služba za instrumente vanjske politike (*Service for Foreign Policy Instruments*), odjel Komisije kojem je izravno nadređen visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Služba među ostalim upravlja rashodima za mjere koje se provode u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike, uključujući civilne misije u okviru ZSOP-a, te Instrumenta za stabilnost.

GPPT: Skupina njemačke policije za projekte u Afganistanu (*German Police Project Team*).

IPCB: Međunarodni odbor za koordinaciju policije u Afganistanu (*International Police Coordination Board of Afghanistan*).

ISAF: Međunarodne snage za potporu izgradnji sigurnosti (*International Security Assistance Force*), dio su udruženih međunarodnih napora, a ovlastilo ih je Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda. Radile su na stvaranju uvjeta za to da afganistanska vlada može u cijeloj državi izvršavati svoje ovlasti.

LOTFA: Fond za pružanje potpore zakonu i redu u Afganistanu (*Law and Order Trust Fund Afghanistan*).

Mentoriranje: Strukturirano prenošenje znanja u mentorskom odnosu, koje bi se trebalo temeljiti na uzajamnom povjerenju i poštovanju, radi posebnih i/ili organizacijskih promjena u skladu sa strategijom i/ili planom uspostavljenim na više razina – razini strategije, operacije i taktike (*izvor:* Priručnik EUPOL-a o mentoriranju, travanj 2013.).

MIP: Mission implementation plan.

NATO: Organizacija Sjevernoatlantskog ugovora.

NTM-A: NATO-ova misija obuke u Afganistanu (*NATO Training Mission – Afghanistan*).

OPLAN: Plan operacije (*Operation Plan*), dokument u kojem se razrađuje djelovanje u svrhu ostvarivanja ciljeva utvrđenih u konceptu operacije.

Praćenje: Ispitivanje i procjena uspješnosti rada predmetnih institucija i njihova osoblja te podnošenje izvješća o tome. (*izvor*: Priručnik EUPOL-a o mentoriranju, travanj 2013.).

Pojmovnik i objašnjenje kratica

06

PSC : Politički i sigurnosni odbor (*Political and Security Committee*). U skladu s člankom 38. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Politički i sigurnosni odbor pod nadležnošću Vijeća i visokog predstavnika provodi politički nadzor i strateški usmjerava operacije upravljanja krizama.

Savjetovanje: Kratkoročna poduka ili potpora u rješavanju određenih problema i razvoju projekata u danom vremenskom okviru (*izvor*: Priručnik EUPOL-a o mentoriranju, travanj 2013.).

Središnje službe: Europska služba za vanjsko djelovanje i službe Komisije u Bruxellesu.

Tashkeel: Dokument/shema/sustav koji nudi pregled radnih mjesta i razreda zaposlenika.

ZSOP: Zajednička sigurnosna i obrambena politika. Stariji naziv, europska sigurnosna i obrambena politika, stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona zamijenjen je nazivom zajednička sigurnosna i obrambena politika.

Sažetak

I

Nakon rušenja talibanskog režima Europska unija (EU) i njezine države članice angažirale su se ne bi li pružile potporu afganistanskoj vladi u uspostavljanju čvršćeg okvira za vladavinu prava u državi. Policijska misija EU-a u Afganistanu (EUPOL) civilna je misija organizirana 2007. u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike kako bi doprinijela uspostavljanju održive i djelotvorne civilne policije pod kontrolom Afganistana.

II

Sud je ocijenio je li EUPOL u Afganistanu bio djelotvoran u ispunjavanju svojeg mandata. U reviziji je naglasak bio na pitanjima je li misija EUPOL bila dobro osmišljena i koordinirana, je li dobila odgovarajuću potporu i smjernice za djelovanje, je li doprinijela napretku Afganistanske nacionalne policije i je li postupno ukidanje misije pripremljeno na odgovarajući način. Revizijom je obuhvaćeno djelovanje EUPOL-a od njegova pokretanja do kraja 2014., a posebna je pozornost dana njegovim aktivnostima nakon 2012. godine.

III

EU je uspio uspostaviti civilnu policijsku misiju u Afganistanu u vrlo nesigurnim i teškim uvjetima. EUPOL je, nakon teškog početka, za svoju stručnost i bitan doprinos aktualnoj reformi policijskog sektora postupno stekao priznanje drugih sudionika.

IV

Sud je utvrdio da EUPOL u Afganistanu nije u potpunosti djelotvoran u ispunjavanju svojeg mandata. Vidnija poboljšanja ostvarena su u dvama od triju područja u kojima je EUPOL vodio operacije. Sud je ispitao i rezultate EUPOL-a za svaku vrstu aktivnosti, koji pokazuju da je EUPOL u aktivnostima obuke bio većinom uspješan, ali je u mentoriranju i savjetovanju postigao slabije rezultate. Projekti su u manjoj mjeri doprinijeli ostvarivanju ciljeva misije. Jednim dijelom su za to odgovorni vanjski čimbenici, no drugi su nedostatci u samoj misiji.

Sažetak

V

Kad je riječ o planiranju misije, prije nego što je Vijeće donijelo odluku o pokretanju misije, temeljito su analizirane potrebe Afganistana. Revizijom se utvrdilo da se dodana vrijednost ciljeva EUPOL-a ostvaruje usmjeravanjem na stratešku poduku i savjetovanje u radu policije, stavljajući veći naglasak na provedbu načela vladavine prava, zahvaljujući radu drugih međunarodnih sudionika. Međutim, postavljanje EUPOL-a bilo je složeno te je tek nakon dužeg razdoblja misija djelomično okupila potrebno osoblje, ponajviše zbog teških uvjeta rada te problema u vezi sa zapošljavanjem i logistikom.

VI

Kad je riječ o koordinaciji, EUPOL nije uspio povezati sve europske sudionike jedinstvenim europskim okvirom za poboljšanje rada afganistanske policije, no unaprijedio je suradnju EU-a i država članica na terenu i istinski se zalagao za veću međunarodnu suradnju.

VII

U pogledu potpore i smjernica središnjih službi, Sud je utvrdio da su države članice EU-a i ESVD redovito prilagođavali mandat EUPOL-a promjenama prioriteta i stanja na terenu. Izvješća EUPOL-a ispunjavaju osnovne zahtjeve povezane s odgovornošću, ali manje vrednuju podatke i ne posvećuju dovoljno pozornosti postignutim rezultatima i dodanoj vrijednosti. Potpora središnjih službi bila je općenito prikladna i korisna, no smjernice bi trebale biti detaljnije da bi odgovorile na specifične potrebe djelovanja misije. Trenutačno se radi na poboljšanju smjernica i ispituje se mogućnost centralizacije još nekih funkcija radi uštede troškova.

VIII

Uzevši u obzir postignute rezultate i njihovu održivost, EUPOL je svojom potporom primjeni temeljnih načela rada civilne policije pomogao Afganistanskoj nacionalnoj policiji da stekne povjerenje javnosti. Međutim, u policijskom i sudskom sektoru i dalje postoje sustavni nedostatci. Dugoročna održivost rezultata EUPOL-a i afganistanskog policijskog sektora općenito je upitna, s obzirom na to da uvelike ovisi o spremnosti afganistanskih vlasti da usvoje postignute rezultate, o stanju sigurnosti te financijskoj potpori EU-a i drugih međunarodnih sudionika.

IX

U konačnici, kad je riječ o postupnom ukidanju EUPOL-a, ESVD je izradio plan o prekidu njegovih aktivnosti do kraja 2016., no i dalje nije potpuno jasno kako EU može unaprijediti rezultate EUPOL-a i hoće li se prodajom imovine misije dobiti najveća moguća vrijednost.

X

Preporuke Suda se osim na misiju EUPOL-a u Afganistanu odnose i na osnivanje i postavljanje, kao i opće karakteristike poboljšanja pripremnih mjera i funkcija za potporu za buduće misije u okviru ZSOP-a. Također donose funkcionalne mjere za povećanje djelotvornosti svih vrsta aktivnosti, mjere za povećanje održivosti misija u okviru ZSOP-a te poboljšanje pripreme cjelokupne strategije kako bi se umanjili rizici pri smanjenju broja članova i zaključenju misija te rješavanju pitanja imovine.

Uvod

01

Nakon rušenja talibanskog režima 2001. predstavnici Afganistana sudjelovali su na konferenciji u Bonnu kako bi u razgovorima s UN-om donijeli plan o vođenju države. Ti su razgovori rezultirali sklapanjem Bonnskog sporazuma[1], kojim je uspostavljena prijelazna vlada u Afganistanu te se pozvalo na raspoređivanje međunarodnih vojnih snaga[2] kako bi toj vladi pružile pomoć u održavanju sigurnosti u Kabulu i okolnim područjima (vidjeti ***Prilog I.***).

02

Na sastanku međunarodnih donatora na konferenciji skupine G-8 održanoj u Ženevi u travnju 2002.[3] usvojen je program reformi, koji će voditi pojedinačne države, posebno radi rješavanja sigurnosnih pitanja. U tom je okviru sigurnosni sektor podijeljen u pet stupova, te je za nadzor i podupiranje reformi u svakome od njih bila nadležna po jedna država članica. Tih pet država koje su vodile program bile su Njemačka (odgovorna za rad policije), Japan (razoružanje, demilitarizacija i reintegracija), Italija (pravosuđe), Ujedinjena Kraljevina (suzbijanje droga) i SAD (vojska). U tom kontekstu, u travnju 2002. s radom je započeo Ured njemačke policije za projekte. Takav je okvir uspostavljen kako bi se podijelilo opterećenje, no nije postojao mehanizam koji bi omogućio sveobuhvatan i koordinirani pristup u naporima međunarodne zajednice za reformu sigurnosnog sektora.

03

Do 2005. je takav pristup vođenju reforme oslabio i Međunarodne snage za potporu izgradnji sigurnosti (ISAF) u međunarodnoj zajednici su *de facto* preuzele vodstvo u razvoju sigurnosnog sektora u Afganistanu. U zajedničkoj izjavi[4] EU i njezine države članice angažirale su se ne bi li pružile potporu afganistanskoj vladi u uspostavljanju čvršćeg okvira za vladavinu prava u državi (vidjeti ***sliku 1.***).

1 Sporazum o privremenom uređenju u Afganistanu do ponovne uspostave stalnih institucija (*Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending Re-establishment of Permanent Institutions*), Bonn, 5. prosinca 2001.

2 Kao odgovor na to, Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a br. 1386 od 20. prosinca 2001. odobreno je osnivanje Međunarodnih snaga za potporu izgradnji sigurnosti. Godine 2011. dvadeset i pet država članica EU-a rasporedilo je oko 33 000 pripadnika svojih vojnih snaga na rad u ISAF.

3 G-8 je naziv skupine koja okuplja vlade osam država s najrazvijenijim gospodarstvom (Kanada, Francuska, Njemačka, Italija, Japan, Rusija, Ujedinjena Kraljevina i Sjedinjene Američke Države) i Europsku komisiju.

4 Zajednička izjava EU-a „Committing to a new EU Afghan Partnership" (Zalaganje za izgradnju novog partnerstva EU-a i Afganistana), 16. studenoga 2005.

Slika 1: Zemljovid Afganistana

Map No. 3958 Rev. 7 *Source:* UNITED NATIONS
June 2011

Department of Field Support
Cartographic Section

04

Paktom za Afganistan iz 2006., donesenim na konferenciji u Londonu u siječnju 2006., utvrđen je novi okvir za suradnju izabrane afganistanske vlade i međunarodne zajednice. U tom je kontekstu EU u jesen 2006. proveo zajedničku misiju za procjenu potreba Afganistana u području vladavine prava. Nakon nje je u studenome 2006. izvršena misija za prikupljanje informacija, na temelju koje je predložena zajednička intervencija EU-a zasnovana na strateškom pristupu u izgradnji funkcionalnih nacionalnih policijskih snaga koje imaju nadležnost na cijelom području države. Taj je prijedlog podržala afganistanska vlada koja je u pismu od 16. svibnja 2007. pozvala EU da pokrene policijsku misiju (vidjeti ***okvir 1.***).

Okvir 1.

Misije u okviru ZSOP-a

Zajednička sigurnosna i obrambena politika (ZSOP) omogućuje EU-u da igra vodeću ulogu u mirovnim operacijama, sprječavanju sukoba i jačanju međunarodne sigurnosti. Ona se provodi u okviru sveobuhvatnog pristupa EU-a u upravljanju kriznim situacijama s pomoću civilnih i vojnih sredstava.

U okviru ZSOP-a vode se dvije vrste misija: civilne misije, koje se financiraju iz proračuna za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP), i vojne misije, koje financiraju države članice. Civilne misije u okviru ZSOP-a vode se u različitim područjima (policija, mentoriranje, reforma sudskog ili sigurnosnog sektora), razlikuju se po prirodi (izvršne ili promatračke prirode) i razmjerima.

Do kraja 2014. EU je u okviru ZSOP-a pokrenuo ukupno 32 misije, od kojih je njih 16 dovršeno i zaključeno, a 16 u tijeku (11 civilnih i pet vojnih misija).

05

Vijeće je 30. svibnja 2007. odlučilo uspostaviti policijsku misiju EU-a u Afganistanu (EUPOL)[5]. EUPOL je trebao nastaviti s radom koji je započeo Ured njemačke policije za projekte te uskladiti pristupe i inicijative brojnih sudionika u reformi policije. Njegov je cilj bio doprinijeti uspostavi održivog i djelotvornog uređenja civilne policije pod kontrolom Afganistana koje bi omogućilo suradnju s kaznenopravnim sustavom u širem smislu (vidjeti ***okvir 2.***).

5 Zajednička akcija Vijeća 2007/369/ZVSP od 30. svibnja 2007. o osnivanju policijske misije Europske unije u Afganistanu (EUPOL AFGANISTAN) (SL L 139, 31.5.2007., str. 33.).

Okvir 2.

EUPOL

Operacije EUPOL-a počele su 15. lipnja 2007. Riječ je o civilnoj misiji ZSOP-a za potporu naporima afganistanske vlade u reformi u cilju poboljšanja civilne policijske službe koja bi djelovala u okviru vladavine prava i u skladu s ljudskim pravima.

Zapovjednik civilnih operacija, koji je ujedno ravnatelj Službe za planiranje i vođenje civilnih operacija (CPCC), u EUPOL-u vrši zapovjednu i nadzornu funkciju na strateškoj razini, pod političkim nadzorom i strateškim vodstvom Političkog i sigurnosnog odbora. Dužnosti su voditelja misije nadzor rada EUPOL-a i svakodnevno upravljanje misijom.

Aktivnosti EUPOL-a u Afganistanu u prvom redu obavlja policija i upućeni stručnjaci za vladavinu prava iz država članica EU-a, kao i ugovorno međunarodno stručno osoblje i osoblje s lokalnog područja. Misija provodi obuku i mentoriranje, savjetovanje i nadzor višeg vodstva predmetnih afganistanskih institucija (Ministarstvo unutarnjih poslova, Afganistanska nacionalna policija, Ministarstvo pravosuđa i Ured državnog odvjetnika). Također je provela niz projekata.

EUPOL u Afganistanu u okviru svojeg mandata vodi operacije u trima područjima:

- 1. područje: poticanje institucijske reforme Ministarstva unutarnjih poslova;
- 2. područje: profesionalizacija nacionalne policije;
- 3. područje: razvoj veza između nacionalne policije i pravosudnog sustava u širem smislu.

U vrijeme provedbe revizije pri kraju 2014. operacije EUPOL-a vodile su se u Kabulu, Heratu i Mazar-i Šarifu.

06

Ukupni troškovi misije EUPOL-a od svibnja 2007. do prosinca 2014. iznosili su približno 400 milijuna eura. Gotovo trećina tog iznosa odnosi se na troškove povezane sa sigurnošću [6] (vidjeti također ***Prilog II.***).

6 U taj su iznos uračunane sve obveze do kraja 2014., što znači da ne prikazuje nedavne obveze od 57,75 milijuna eura za 2015. (Odluka Vijeća 2014/922/ZVSP od 17. prosinca 2014. o izmjeni i produljenju Odluke 2010/279/ZVSP o policijskoj misiji Europske unije u Afganistanu (EUPOL AFGHANISTAN) (SL L 363, 18.12.2014., str. 152.)). Vijeće je odobrilo 10 odluka o financiranju (i produljenja odluka o financiranju) u iznosu od 392,4 milijuna eura obveza i odgovarajuće isplate od 346,2 milijuna eura. Troškovi zaposlenika (upućeno osoblje, ugovorno međunarodno osoblje i oko 200 zaposlenika s lokalnog područja) čine približno 43 % proračuna EUPOL-a, a za sigurnost zaposlenika i prostore za rad misije izdvaja se 28 % proračuna.

Opseg revizije i revizijski pristup

07
Sud je ocijenio je li EUPOL u Afganistanu bio djelotvoran u ispunjavanju svojeg mandata. U reviziji je naglasak bio na sljedećim pitanjima:

(a) Je li misija EUPOL dobro osmišljena i uspostavljena?

(b) Je li misija EUPOL dobro koordinirana s državama članicama, drugim međunarodnim sudionicima i afganistanskim tijelima vlasti?

(c) Je li misija EUPOL dobila potporu i smjernice za rad koje odgovaraju njezinu mandatu?

(d) Je li misija EUPOL doprinijela napretku Afganistanske nacionalne policije i kakvi su izgledi za održivost njezinih rezultata?

(e) Je li postupno ukidanje misije EUPOL pripremljeno na odgovarajući način?

08
Revizijom je obuhvaćeno djelovanje EUPOL-a od njegova pokretanja 2007. do kraja 2014. Posebna je pozornost dana aktivnostima EUPOL-a nakon 2012. godine.

09
Revizija je provedena između srpnja i prosinca 2014. Sud je dokaze za svoju ocjenu prikupio na razne načine:

(a) analizom dokumentacije i pregledom publikacija;

(b) terenskim posjetom Kabulu u rujnu 2014. kako bi proučio popratnu dokumentaciju, preispitao postupke i sustave EUPOL-a i razgovarao sa službenicima Afganistanske nacionalne policije, osobljem Ministarstva unutarnjih poslova i Ministarstva pravosuđa, osobljem EUPOL-a (uključujući voditelje obuke i mentore), posebnim predstavnikom EU-a u Afganistanu, članovima delegacije EU-a u Kabulu, osobljem ISAF-a i NATO-a, članovima Međunarodnog odbora za koordinaciju policije u Afganistanu, Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) u Kabulu i šest predstavništava EU-a u Afganistanu[7];

(c) razgovorima s ključnim osobljem Službe za planiranje i vođenje civilnih operacija, Uprave za upravljanje kriznim situacijama i planiranje djelovanja i Službe za instrumente vanjske politike, službenicima odjela ESVD-a i Komisije zaduženih za predmetnu regiju, te s predstavnicima pet država članica[8] u Odboru za civilne aspekte upravljanja kriznim situacijama i, konačno, s osobljem NATO-a;

(d) analizom uzorka šest aktivnosti praćenja, mentoriranja i savjetovanja te 11 projekata osmišljenih i pokrenutih između 2011. i 2014. (vidjeti ***Prilog III.***).

7 Predstavništva (veleposlanici ili voditelji misija) Francuske, Njemačke, Italije, Nizozemske, Švedske i Ujedinjene Kraljevine.

8 Predstavnici Njemačke, Italije, Nizozemske i Ujedinjene Kraljevine te predsjednik Odbora za civilne aspekte upravljanja kriznim situacijama.

Opažanja

Misija je imala prikladan mandat, no na samom je početku naišla na probleme

10

Sud je ispitao jesu li prije osnivanja i postavljanja misije EUPOL-a u cijelosti procijenjene potrebe Afganistana. Također je ocijenio je li operativnim izazovima u vezi s postavljanjem misije EUPOL-a posvećena odgovarajuća pozornost.

Fotografija 1: **Zgrada EUPOL-a**

Izvor: Sud.

Priprema misije EUPOL-a

11

Odluci Vijeća o pokretanju EUPOL-a prethodila je zajednička misija EU-a za procjenu potreba na temelju koje je, između ostaloga, EU-u preporučeno da razmotri to da policijskom misijom pruži dodatnu potporu afganistanskoj policiji. To je potvrdila misija za prikupljanje informacija[9] koja je uslijedila krajem 2006., na temelju koje je predloženo da EU doprinese civilnoj policijskoj misiji stavljajući veći naglasak na načelo vladavine prava, čime bi ostvario dodanu vrijednost.

9 Vijeće Europske unije, „Report on the Fact Finding Mission on possible ESDP Mission to Afghanistan" (Izvješće o misiji za prikupljanje informacija za moguću provedbu misije u okviru europske sigurnosne i obrambene politike u Afganistanu), 18. prosinca 2006.

12
Obje su misije vodili raznoliki timovi brojnih stručnjaka u području rada policije i vladavine prava. Takva priprema za pokretanje misije omogućila je da se ciljevi EUPOL-a usklade s prioritetima iz Pakta za Afganistan iz 2006. godine i stupom za sigurnost Nacionalne strategije razvoja Afganistana za razdoblje 2008. – 2013. S obzirom na stanje na terenu, sigurnost je bila ključan element za stvaranje uvjeta za stabilnost, gospodarski rast i smanjenje siromaštva.

13
Prednost je dana pristupu kojim bi se unaprijedila postignuća Ureda njemačke policije za projekte, koji je već bio dobro utemeljen na terenu, uz veću i postojanu prisutnost europskih sudionika u sigurnosnom sektoru, naročito u radu civilne policije. Misija njemačke policije bila je uspješna u obuci hijerarhijski nadređenih osoba pružajući strateške savjete Ministarstvu vanjskih poslova i Afganistanskoj nacionalnoj policiji i jačajući suradnju s međunarodnim sudionicima, ali nije obučavala službenike Afganistanske nacionalne policije. Afganistanci i međunarodni sudionici pozdravili su pokretanje misije EUPOL kao temelja svih tadašnjih međunarodnih inicijativa.

14
Međutim, EUPOL se u ispunjavanju svojeg mandata suočio s teškom zadaćom zbog izrazitog manjka funkcionalnih policijskih snaga. Ključan je problem bila i stopa nepismenosti policijskog osoblja koja je dosezala čak 80 %, što znači da mnogi policijski službenici nisu mogli obraditi dokaze ili čitati i sastavljati izvješća. Izazov za djelotvorno ispunjavanje mandata EUPOL-u je predstavljala i raširena korupcija u sudstvu i pravosuđu.

Poteškoće pri postavljanju misije

15
EU je uspio uspostaviti civilnu policijsku misiju u Afganistanu u vrlo teškim i nepovoljnim uvjetima. Međutim, kada je misija EUPOL pokrenuta u lipnju 2007. godine, samo dva mjeseca nakon što je Vijeće donijelo odluku o njezinu osnivanju, zbog teških uvjeta rada uopće nije bila spremna: tada je brojila samo četiri člana osoblja u Kabulu, koji nisu imali pristup internetu niti su imali vozila. Većinu osoblja EUPOL-a zapravo su činili upućeni policijski službenici žurno prebačeni iz misija pojedinih država članica EU-a[10]. Samo su neki od njih dobili upute o karakteristikama nove „europske" misije po kojima se ona razlikuje od njihovih prijašnjih bilateralnih sporazuma.

16
Postupak postavljanja misije otežali su i problemi s vodstvom koji su ozbiljno utjecali na operacije u 1. fazi: tijekom 18 mjeseci voditelj misije EUPOL izmijenio se tri puta. Druga važna, praktična pitanja, kao što su logistički problemi povezani s nabavom opreme i pronalaskom smještaja za osoblje EUPOL-a, dodatno su usporili operacije.

10 Centar za europsku reformu, Sažetak politike, travanj 2010.

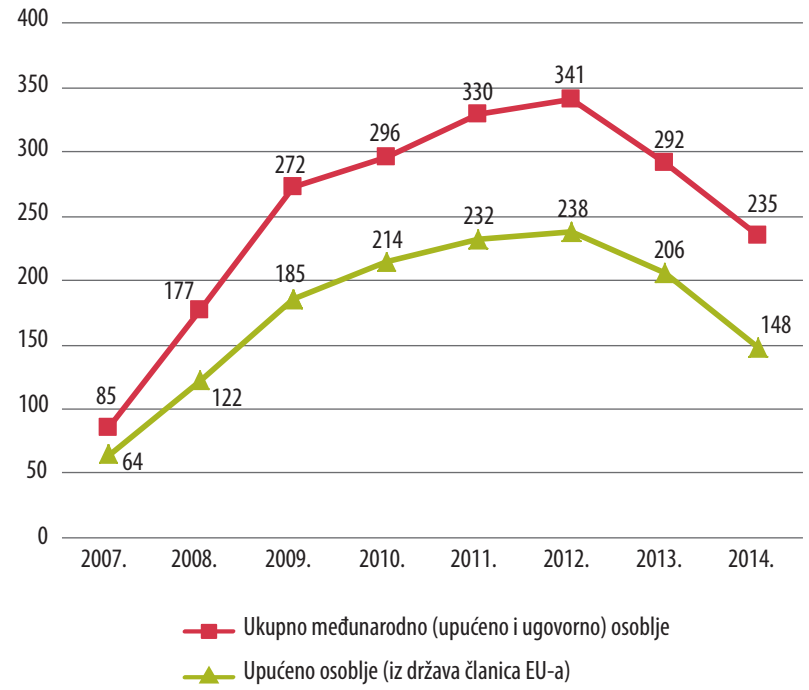
17

Povrh toga, države članice nevoljko su upućivale osoblje u misiju, a tome je razlog, među ostalim, težak početak misije EUPOL-a (vidjeti također odlomak 25.). Plan je bio da misija do kraja ožujka 2008. bude spremna za rad i prisutna u Kabulu i određenim provincijama. Međutim, on nije ostvaren. Zadani plan radnih mjesta, koji obuhvaća 200 međunarodnih djelatnika, ostvaren je tek u veljači 2009., gotovo dvije godine nakon početka misije EU-a.

18

Iako je Vijeće već 2008. primijetilo da bi se prvotan broj članova osoblja trebao povećati na 400, do kraja 2010. EUPOL još nije bio dosegnuo prag od 300 članova osoblja (75 % planiranih ljudskih resursa), a u siječnju 2012. imao je najveći broj djelatnika, njih 350, koji je otada u padu (vidjeti ***sliku 2.***).

Slika 2: Ukupni broj članova međunarodnog (upućenog i ugovornog) osoblja i osoblja upućenoga iz država članica u EUPOL-u prema stanju od 31. prosinca svake godine od 2007. do 2014.



Izvor: ESVD (Služba za planiranje i vođenje civilnih operacija).

19
Planirani broj osoblja misije nije dosegnut zbog niza razloga:

(a) EUPOL je imao poteškoća u pronalaženju volontera zbog stanja sigurnosti u Afganistanu;

(b) druge misije u okviru ZSOP-a bile su konkurencija EUPOL-u u zapošljavanju upućenoga (i u manjem razmjeru ugovornog) stručnog osoblja, a pritom je Afganistan bio manje privlačna mogućnost. Konkurencija su mu bile i druge međunarodne misije, kao što su NATO-ova misija obuke u Afganistanu i misije Ujedinjenih naroda;

(c) određena radna mjesta za upućeno osoblje, kao što su radna mjesta za koja je potrebno znanje o analizi projekata i podnošenju izvješća o projektima, pravno stručno znanje ili iskustvo u području vladavine prava, bilo je teško popuniti zbog malog broja kandidata;

(d) zbog prirode zadaća EUPOL-a za neka je radna mjesta bilo potrebno iskustvo u nacionalnim ministarstvima, a najteže je bilo pronaći osoblje za mentoriranje policije koje bi se uputilo u Ministarstvo unutarnjih poslova.

20
Zadaća je EUPOL-a da se angažira u provedbi reforme policije na središnjoj, regionalnoj i provincijskoj razini. Međutim, postavljanje misije u provincijama nosilo je niz problema zbog nepovoljnih sigurnosnih uvjeta, logističkih poteškoća i nedostatka primjerenih smještajnih kapaciteta.

21
Stoga je EUPOL 2008. postavio terenske urede u 11 provincija[11] (vidjeti ***Prilog IV.***), a 2009. u njih još pet. U određenim se provincijama misija nije mogla postaviti zato što SAD i Turska nisu potpisale tehničke sporazume s EUPOL-om u provincijama u kojima su bile prisutne. Osim toga, većina je terenskih ureda oskudijevala u osoblju i samo su dva ureda (u Heratu i Mazar-i Šarifu) kontinuirano imala više od 10 članova. To je potvrđeno unutarnjom procjenom ESVD-a koju je obavila Služba za planiranje i vođenje civilnih operacija 2011. godine[12], koja je zaključila da je misija do tog trenutka u provincijama imala „prilično slabe rezultate i neznatan učinak". U konačnici se broj terenskih ureda EUPOL-a iznimno smanjio kada su se europski timovi za provincijsku obnovu *de facto* povukli iz afganistanskih provincija. Do 2013. godine uz ured u Kabulu ostala su samo dva terenska ureda.

11 Ukupno 34 provincije.

12 CPCC 13077/11, Izvješće o procjeni djelovanja EUPOL-a u Afganistanu, 11. listopada 2011.

Poteškoće u koordinaciji međunarodnih inicijativa

22
Sud je ispitao je li misija EUPOL-a bila dobro koordinirana s ostalim inicijativama EU-a, drugim međunarodnim sudionicima i afganistanskim tijelima vlasti.

Europska inicijativa bez sveobuhvatnog pristupa

23
U izvješću o misiji za prikupljanje informacija navodi se da je za uspjeh misije ključno da ona pruži jedinstveni okvir za države članice promičući usuglašeno europsko stajalište o policijskoj reformi u Afganistanu. Slično tomu, Zajedničkom akcijom Vijeća o osnivanju EUPOL-a[13] utvrđuje se da bi misija trebala po potrebi koordinirati i podupirati projekte pod odgovornošću država članica i trećih zemalja te ih savjetovati u tim projektima. Taj se zadatak pokazao teškim ponajprije zbog sljedećih razloga:

24
Prvo, koordinacija EUPOL-a, posebnog predstavnika EU-a i delegacije EU-a u početku je bila vrlo slaba, iako su 2010. izmijenjenim mandatom dodatno razjašnjene njihove uloge i odgovornosti. Dodana je i uputa o odgovornosti voditelja misije: voditelj misije koordinira djelovanje s drugim europskim sudionicima na terenu i […] prima smjernice u pogledu lokalne politike od posebnog predstavnika EU-a. Koordinacija unutar EU-a dodatno se poboljšala osnivanjem ESVD-a 2011. godine, čime je uspostavljen mehanizam za organiziranu koordinaciju i naposljetku dvojna funkcija ambasadora (posebni predstavnik EU-a i voditelj delegacije EU-a).

25
Druga je teškoća bila u tome što su države članice nastavile s pojedinačnim inicijativama, dok su istodobno upućivale osoblje u EUPOL. Države članice u Afganistanu su davale prioritet aktivnostima u policijskom sektoru, pravosuđu i području vladavine prava. Smatrale su u nekim slučajevima da bi pridruživanjem EUPOL-u izgubile nacionalni utjecaj i vidljivost na terenu, u odnosu na bilateralne inicijative.

26
EUPOL je tijekom vremena uložio znatne napore za koordinaciju svojih aktivnosti s državama članicama EU-a u kontekstu pojedinačnih projekata. Primjerice, usko je surađivao sa Skupinom njemačke policije za projekte u Afganistanu.

27
Neke su države članice[14] sudjelovale i u usporednim, zajedničkim europskim inicijativama kao što su Europske žandarmerijske snage[15]. Države članice EU-a sa „žandarmerijskim" modelom imale su više zajedničkih karakteristika s Europskim žandarmerijskim snagama i s pristupom NATO-ove misije obuke u Afganistanu[16] nego s modelom civilne policije kakav je EUPOL nastojao postići. Neke ispitane države članice također su izrazile mišljenje da bi „žandarmerijski" model obuke više odgovarao stanju na terenu u Afganistanu.

13 U Zajedničkoj akciji Vijeća o osnivanju misije EUPOL navodi se da Vijeće i Komisija, u skladu sa svojim ovlastima, jamče usklađenu provedbu Zajedničke akcije i vanjskih aktivnosti Zajednice prema članku 3. Ugovora, te da Vijeće i Komisija surađuju s tim ciljem.

14 Francuska, Italija, Nizozemska, Portugal, Poljska i Španjolska.

15 Europske žandarmerijske snage (EUROGENDFOR – *European Gendarmerie Force*) međunarodne su policijske snage čije su sastavnice isključivo policijske snage s vojnim statusom. Najviše su se posvetile obuci i savjetovanju. Iako su njihovi stručnjaci sudjelovali u nacionalnim misijama, svoje su zadaće obavljali pod zapovjedništvom NATO-ove misije obuke u Afganistanu. Misija Europskih žandarmerijskih snaga dosegnula je najveći broj članova u svibnju 2011., njih otprilike 400, koji je od tada u stalnom padu.

16 NATO-ova misija obuke u Afganistanu povela je inicijativu iscrpne policijske obuke, posebno prilagođene stanju sigurnosti na terenu. Krajem 2011. ta je misija vodila obuku na 23 lokacije u Afganistanu, a njezino je osoblje brojilo 778 voditelja obuke i 2 825 izvođača koji su pružali usluge potpore.

Unatoč naporima, EUPOL je imao ograničene mogućnosti utjecaja na glavne sudionike

28

Kad je riječ o njegovu cilju da poboljša usklađenost i koordinaciju međunarodnih sudionika, zbog ograničenog broja članova, EUPOL nije mogao preuzeti vodeću ulogu u tom području. U usporedbi s misijom obuke u Afganistanu koju je vodio NATO, EUPOL je imao manju ulogu. Nije mogao u većoj mjeri utjecati na tog velikog međunarodnog sudionika.

29

Drugi je nepovoljni čimbenik bio pretežito neuspješni rad Međunarodnog odbora za koordinaciju policije u Afganistanu[17]. Tijekom posljednjih trinaest godina više je od 37 međunarodnih donatora pružilo potporu razvoju afganistanske policije, od kojih su mnogi to učinili poduprijevši NATO-ovu misiju obuke u Afganistanu ili EUPOL-ovu, ili pak obje misije. Međunarodni odbor za koordinaciju policije osnovan je 2007. kako bi zajamčio njihovu usklađenost kao glavno tijelo za koordinaciju inicijativa povezanih s policijom. Iako je EUPOL osjetno poboljšao kapacitet Odbora i pružio mu administrativnu potporu, Odbor je postigao slabe rezultate u promicanju suradnje u međunarodnoj zajednici. Međunarodni donatori nisu htjeli da ih Odbor koordinira, doživljavajući to kao napore EU-a vođene ciljem da preuzme vodeću ulogu u policijskom sektoru. Povrh toga, nezadovoljavajući rezultati Odbora svakako su povezani s loše koncipiranim postupcima, koji su uzrokovali dodatno opterećenje za sudionike, a nisu donijeli mjerljive rezultate.

30

Sud je utvrdio da se suradnja sa subjektima koje je uspostavio NATO postupno poboljšavala. Vidljivi rezultati te suradnje obuhvaćaju i mjere sigurnosti za osoblje EUPOL-a i dogovor o zajedničkoj uspostavi odbora za stručnu obuku čija bi uloga bila izrada i odobravanje programa obuke policijskih djelatnika.

Funkcije za potporu misijama i smjernice središnjih službi poboljšale su se tijekom vremena

31

Sud je ispitao jesu li države članice EU-a i ESVD na odgovarajući način usklađivali mandat EUPOL-a tijekom operativne faze, jesu li postignuća EUPOL-a u izvješćima vjerno prikazana i kakvu je potporu i smjernice primio.

Kapacitet planiranja i izvještavanja se poboljšao, no nedostataka još ima

32

Sud je utvrdio da su države članice EU-a i ESVD u pravilu bili fleksibilni u prilagođavanju mandata EUPOL-a promjenama prioriteta i stanja na terenu.

17 EUPOL je pružio znatnu potporu Međunarodnom odboru za koordinaciju policije u Afganistanu, među ostalim, tako što je omogućio rad njegova Tajništva. Odbor je osnovan 2007. kako bi igrao ulogu glavnog međunarodnog tijela za koordinaciju međunarodnih organizacija povezanih s policijom.

33

Otkad je Vijeće odobrilo prvi plan operacije 2007., ključni planski dokumenti izmijenjeni su četiri puta:

(a) 2008., kada je to bilo potrebno zbog zalaganja Vijeća da se broj međunarodnih stručnjaka koji će se dodijeliti misiji udvostruči, odnosno poveća na 400;

(b) 2010., u prvom redu zbog odluke novog Ministarstva unutarnjih poslova Afganistana da izmijeni prioritete i zahtjeva u pogledu toga upućenog EUPOL-u, u skladu s čime je u misiji pozornost usmjerena na prioritete Ministarstva[18];

(c) 2013., kada je to u prvom redu potaknuto pozivom međunarodne zajednice na potporu strogim mjerama protiv korupcije i jačanje vladavine prava. Revizijom je veći naglasak stavljen na profesionalizaciju afganistanske policije u skladu s dokumentom o predodžbi Afganistana za deset godina (Ten-Year Vision[19]);

(d) nedavno, u srpnju 2014., nakon Odluke Vijeća od 23. lipnja 2014., revizija je predložena kako bi se utvrdile pojedinosti o postupnom ukidanju EUPOL-a do kraja 2016.

34

U pogledu planiranja provedbe svojih aktivnosti, strateške ciljeve koje su države članice EU-a navele u planovima operacije EUPOL prenosi u provedbeni plan misije, kojim se utvrđuju posebne zadaće koje treba ispuniti u okviru pojedinačnih ciljeva, ključne točke svake zadaće i objektivno mjerljivi pokazatelji za svaku ključnu točku.

35

Sud je utvrdio da su do 2013. svi provedbeni planovi sadržavali previše ključnih točaka (do njih 600). Stoga se nadležni nisu mogli služiti provedbenim planom da bi misiju vodili na učinkovit način. Sud je analizirao najnovije provedbene planove misije (za 2013. i 2014. godinu) te je primijetio vidna poboljšanja u odnosu na prijašnje planove, između ostaloga dodatne informacije o kontekstu aktivnosti, kao i jasniju povezanost ciljeva, zadaća i ključnih točaka te upućivanja na slične aktivnosti. Osim toga, pri utvrđivanju pokazatelja rezultata nije se dovoljno vodilo računa o podrobnoj procjeni potreba ili ti pokazatelji nisu bili dovoljno povezani s ključnim točkama djelovanja EUPOL-a. Neki su se pokazatelji utvrdili s naglaskom na proizvodima, a ne rezultatima[20].

36

Sud je uočio da je napredak postupno ostvaren i u pogledu preciznosti i vjernosti izvještavanja EUPOL-a. Međutim, do kraja 2014. EUPOL nije izradio sveobuhvatnu tablicu praćenja, u kojoj bi se aktivnosti mogle povezati s odgovarajućim ključnim točkama, pratiti ostvareni napredak i korektivne mjere[21].

18 Pozornost je tako posvećena razvoju obavještajne i kriminalističke službe.

19 „Ten-Year Vision" je dokument afganistanskog Ministarstva unutarnjih poslova u kojem se određuju strateški ciljevi i položaj afganistanske policije kakav se želi postići u deset godina.

20 Proizvodi su dobra i usluge koji nastaju nekom aktivnošću ili projektom, a rezultati su koristi koje ciljna skupina ima od proizvoda te aktivnosti ili projekta.

21 Tim se alatom, međutim, trenutačno koriste druge misije u okviru ZSOP-a.

Funkcije za potporu misijama i smjernice središnjih službi: nedostatci se nastoje ispraviti

37
Europska služba za vanjsko djelovanje i Komisija[22] imaju zadaću sastavljati smjernice za misije u okviru ZSOP-a. Te smjernice moraju biti dovoljno opsežne i detaljne kako bi pomogle u ispunjavanju mandata misije i učinkovitom radu osoblja s malim iskustvom u postupku provedbe misije.

38
ESVD je sastavio 50-ak konceptnih dokumenata i smjernica u vezi s aktivnostima EUPOL-a, no osoblje EUPOL-a u Kabulu izrazilo je zabrinutost u pogledu toga što dokumentacija, iako pruža osnovne smjernice (definicije i teoretska gledišta), u praksi nije od velike koristi. Tako se u smjernici o provedbi komparativne analize ne navode pojedinosti o načinu postupanja u svakoj fazi, na primjer o tome kako provesti odgovarajuću procjenu potreba ili analizu situacije. Također se ne daju primjeri niti obrasci koji bi olakšali primjenu predložene metodologije.

39
Posebno je važan priručnik EUPOL-a o mentoriranju. Iako je mentoriranje jedna od ključnih aktivnosti EUPOL-a, članovi misije morali su sastaviti vlastiti priručnik o mentoriranju. Međutim, on je pripremljen tek u travnju 2013. kao spoj poznatih koncepata, metoda i najboljih praksi prilagođenih stvarnoj situaciji u kojoj su se našli mentori u EUPOL-u. Priručnikom se poslije koristio ESVD u sastavljanju podrobnih smjernica o mentoriranju koje su dobile sve misije u okviru ZSOP-a.

40
Zbog izostanka jedinstvenih smjernica ZSOP-a, misija je vrijeme u kojem se isto tako mogla usmjeriti na svoje glavne aktivnosti potrošila na pripremu smjernica i postupaka. ESVD sada radi na ispravljanju tih nedostataka.

41
ESVD i Komisija također razmatraju mogućnosti za postizanje veće učinkovitosti centralizacijom funkcija za potporu misijama u jedinstveni zajednički centar za usluge. Trenutačno radi i na konceptu razvoja centraliziranih i jedinstvenih sustava za upravljanje informacijama u području ljudskih resursa, informacijskih tehnologija i logistike kojima bi se obuhvatile sve misije u okviru ZSOP-a. Također se treba odlučiti hoće li se skladište civilnih misija za upravljanje krizom, osnovano 2012.[23], obuhvatiti takvim sustavom. Zahvaljujući tome moglo bi se poboljšati upravljanje sredstvima trenutačnih civilnih misija.

22 Za proračunska pitanja provedbe misije.

23 Odluka Vijeća 2012/698/ZVSP od 13. studenoga 2012. o uspostavi skladišta civilnih misija za upravljanje krizom (SL L 314, 14.11.2012., str. 25.) čiji je cilj brzo raspoređivanje opreme u trenutačne i buduće civilne misije za upravljanje kriznim situacijama, i to tako da se poveća kapacitet ESVD-a i posebno omogući brz i stalan pristup ključnim sredstvima.

EUPOL je postigao uspjeh u Afganistanu, no upitna je održivost njegovih rezultata

42

Sud je ispitao je li EUPOL doprinio napretku Afganistanske nacionalne policije, Ministarstva unutarnjih poslova i predmetnih kaznenopravnih institucija u svakom području u kojem je vodio operacije, jesu li se aktivnostima praćenja, mentoriranja, obuke i savjetovanja postigli željeni rezultati[24] i koliko dugo će se ti rezultati održati.

Vidnija poboljšanja ostvarena su u dvama od triju područja u kojima su se vodile operacije

43

Vidnija poboljšanja ostvarena su u prva dva od triju područja u kojima je EUPOL vodio operacije. U 1. području u kojem su se vodile operacije (poticanje institucijske reforme Ministarstva unutarnjih poslova) Afganistanska nacionalna policija napravila je velik korak u napretku rada civilne policije, no te institucije i dalje su vrlo militarističke organizacije. lako je Ministarstvo unutarnjih poslova sastavilo mnoge izjave o unutarnjoj politici, mali se broj njih zasad primjenjuje u cijeloj državi. Pokrenulo je i održava elektroničku bazu podataka radi upravljanja svojim brojnim ljudskim resursima (Tashkeel), no nema dovoljan kapacitet da u cijelosti iskoristi taj alat, a fleksibilnost u planiranju raspoređivanja osoblja mogla bi se dodatno poboljšati. Nedostaje mu stručnih javnih službenika s relevantnim iskustvom u administraciji. Unatoč potpori EUPOL-a, u okviru Ministarstva unutarnjih poslova nedavno su se javili problemi u vezi s ravnopravnošću spolova i ljudskim pravima. Primjerice, žene još uvijek čine samo 2 % službenika Afganistanske nacionalne policije. Korupcija u Ministarstvu i Policiji i dalje je velik problem i umanjuje povjerenje javnosti.

44

Kad je riječ o 2. području u kojem su se vodile operacije (profesionalizacija nacionalne policije), u nekim je područjima u začetcima primjena modela djelovanja policije u zajednici, u kojem je naglasak na povezivanju i uskoj suradnji s građanima, te je on općenito prihvaćen kao model afganistanske policije u budućnosti. Policijski rad vođen obavještajnim informacijama (*intelligence-led policing*) također se smatra učinkovitim sredstvom u profesionalizaciji Afganistanske nacionalne policije, koje se doduše ne koristi u cijeloj državi. Ispitivanje podataka o kaznenim djelima pokazalo je da istražitelji afganistanske kriminalističke policije imaju ograničene mogućnosti za istraživanje i otkrivanje kaznenih djela. Zbog manjka razmjene informacija i neodgovarajućeg osposobljavanja tehnički kapacitet i sposobnost vođenja odjela za kriminalističku istragu nisu se poboljšali. Suradnja policijskih službenika i tužitelja uglavnom je slaba i nedjelotvorna. Međunarodna je zajednica potaknula i podržala institucijsku i operativnu suradnju

24 Kriteriji ocjenjivanja temeljili su se na pokazateljima EUPOL-a o ispunjavanju mandata te, u mjeri u kojoj je to bilo moguće, na upitniku o doživljaju Afganistanske nacionalne policije u očima javnosti upućenom trećim stranama.

Afganistanske nacionalne policije i državnog odvjetnika. Uzevši sve u obzir, razina suradnje se povećala, no Policija državnom odvjetniku i dalje upućuje samo mali broj slučajeva. Policija je pokazala da može stručno voditi velike operacije (veliko je postignuće bila provedba nedavnih izbora u sigurnim uvjetima), no potrebna je dodatna pomoć u smislu njezina svakodnevnog rada, posebno za učinkovitije reagiranje. Pozivni centri Afganistanske nacionalne policije koji su povezani s operativnim centrima općenito se smatraju važnom prekretnicom za poboljšanje policijskog upravljanja i kontrole. Naposljetku, kapacitet za obuku ocijenjen je djelotvornim, no u tom su području i dalje prisutni mnogi izazovi, između ostaloga uspostava akademija, koje su tek nedavno prešle pod isključivo upravljanje Afganistana, kao specijaliziranih centara izvrsnosti.

45

U 3. području u kojem su se vodile operacije (razvoj veza nacionalne policije s pravosudnim sustavom u širem smislu) EUPOL je imao najviše teškoća u postizanju rezultata. Međutim, u obzir se mora uzeti to da nije primio veliku potporu od međunarodne zajednice. Iako je povećan ukupan kapacitet Ministarstva pravosuđa i Ureda državnog odvjetnika, njihov je institucijski razvoj otežan stanjem sigurnosti i pobunjeničkim napadima[25], nedostatkom profesionalizma i tužitelja koji su stekli prikladno obrazovanje te korupcijom. Policija i tužitelji i dalje malo surađuju, i postoje mnogi izazovi i nedostatci na institucijskoj i pojedinačnoj razini, posebno u pogledu kažnjavanja korupcije među dužnosnicima na visokim položajima. U Afganistanu se još uvijek ne mogu zaštititi i osnažiti prava optuženih i osumnjičenih osoba. Određeni je napredak ostvaren u sastavljanju, usvajanju i provedbi kaznenog zakonodavstva, no nisu ispunjeni osnovni međunarodni zahtjevi u područjima vladavine prave, borbe protiv korupcije i ljudskih prava.

EUPOL je bio većinom uspješan u aktivnostima obuke, ali je u mentoriranju i savjetovanju postigao slabije rezultate; projekti su u maloj mjeri doprinijeli ostvarivanju ciljeva misije

46

EUPOL je svoj doprinos policijskoj obuci ostvario na više razina. Razvio je pristup da se obuči voditelje obuke i držao tečajeve obuke za Afganistansku nacionalnu policiju, te je mentorirao afganistansko Ministarstvo unutarnjih poslova i vodstvo Afganistanske nacionalne policije u pitanjima obuke. Naposljetku, pokrenuo je policijsku akademiju, stalno tijelo namijenjeno obuci, i sastavio programe obuke[26].

25 Godine 2012. ubijeno je 57 tužitelja.

26 Za policijsku akademiju i kriminalističku akademiju.

47

Poslije, 2008. godine EUPOL je počeo jačati i razvijati sastavnicu koja se odnosi na obuku, koja je poslije postala temelj njegovih aktivnosti. Do kasnijeg razdoblja 2014. pripremio je i održao 1 400 tečajeva obuke za oko 31 000 službenika. Tijekom posjeta Kabulu Sud je dobio dokaze o tome da su aktivnosti obuke doprinijele profesionalizaciji Afganistanske nacionalne policije. Tečajevi su bili korisni i obuhvatili su područja u kojima polaznici nisu imali dobro obrazovanje. Usmjerivši se na policijske dužnosnike na visokim položajima, koje druga međunarodna tijela nisu obuhvatila, EUPOL je uvođenjem elemenata rada civilne policije u obuku čelnika Afganistanske nacionalne policije ostvario stvarnu dodanu vrijednost EU-a. Povrh toga, pristupom da se obuči voditelje obuke promicao je afganistansku kontrolu nad policijom i poboljšao održivost aktivnosti obuke.

48

Osnivanje policijske akademije bila je prekretnica u postavljanju sustava policijskog obrazovanja pod kontrolu Afganistana. EUPOL je 2010., u koordinaciji s NATO-ovom misijom obuke u Afganistanu i Skupinom njemačke policije za projekte, s Ministarstvom unutarnjih poslova započeo razgovore o konceptu policijske akademije. Svi su se ti subjekti složili da policijska akademija treba postati platforma za daljnju obuku policijskih službenika u strategiji, operacijama i taktici. U kolovozu 2010., nakon studije izvedivosti, EU je predložio koordiniranu akciju u kojoj bi (a) EUPOL, u skladu sa svojim mandatom, izradio program obuke i pripremio nastavu za novu akademiju i (b) delegacija EU-a i Služba za instrumente vanjske politike financirali prostore za obuku te se pobrinuli za upravljanje projektom u skladu s uredbom o Instrumentu za stabilnost[27]. Projekt je pokrenut kao prioritet te je akademija dovršena u siječnju 2014. u ukupnom trošku od 7,3 milijuna eura.

Fotografija 2: **EUPOL i afganistanska policija**

Izvor: EUPOL.

27 Uredba (EZ) br. 1717/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. studenoga 2006. o uspostavljanju Instrumenta za stabilnost (SL L 327, 24.11.2006., str. 1.).

49
Kad je riječ o programima obuke, voditelji obuke u Afganistanskoj nacionalnoj policiji obvezali su se na rad s postojećim programima i njihovo daljnje unaprjeđivanje. Međutim, neki su voditelji obuke istaknuli potrebu da programi budu prilagođeniji stanju u Afganistanu i sadržavaju teme kao što su islamski zakon i lokalni običaji, s primjerima iz svakodnevnog života u Afganistanu. Neki su voditelji obuke pak priznali da su neka područja zaobišli, primjerice korupciju, ljudska prava i rodna pitanja, opisavši ih „nepotrebnim" ili „osjetljivim" temama.

50
EUPOL nije proveo sveobuhvatnu procjenu rezultata mentorskih i savjetodavnih aktivnosti. Međutim, revizija je pružila dokaze da su mentoriranje i savjetovanje EUPOL-a doprinijeli razvoju stručnih vještina pojedinaca zaposlenih u predmetnim afganistanskim institucijama (Afganistanska nacionalna policija, Ministarstvo unutarnjih poslova i Ministarstvo pravosuđa). Utvrđeno je da je uloga stručnjaka EUPOL-a na položajima u afganistanskim ministarstvima i Afganistanskoj nacionalnoj policiji, uz nekoliko iznimki, bila u skladu s mandatom misije i od koristi za ispunjavanje tog mandata.

51
U ***okviru 3.*** navode se primjeri uobičajenih mentorskih i savjetodavnih aktivnosti i aktivnosti praćenja EUPOL-a.

Okvir 3.

Mentorske i savjetodavne aktivnosti te aktivnosti praćenja

Primjer 1. EUPOL-ovo savjetovanje Ministarstva pravosuđa

U kontekstu operacija u 3. području (razvoj veza nacionalne policije s pravosudnim sustavom u širem smislu), stručnjak EUPOL-a pomagao je voditelju Odjela za kazneno pravo Sektora za zakonodavstvo afganistanskog Ministarstva pravosuđa u poboljšanju kapaciteta i postizanju rezultata u sljedećim područjima:

- izrada zakonodavstva;
- potpora njegovoj ulozi u sektoru za borbu protiv kaznenih djela otmice i trgovanja ljudima;
- analiza potreba njegova odjela i organizacija tečajeva i radionica;
- držanje predavanja o međunarodnom pravu i komparativnih studija o stranim pravnim sustavima.

Primjer 2. EUPOL-ovo mentoriranje u policijskoj akademiji

Uprava policijske akademije, koja vodi i priprema obuku Afganistanske nacionalne policije, još uvijek nema dovoljne vještine u upravljanju. Kada je Sud provodio ovu reviziju, član osoblja EUPOL-a savjetovao je i mentorirao zapovjednika policijske akademije radi poboljšanja strateškog upravljanja i vještina planiranja.

52
Međutim, bilo je i velikih nedostataka. Razlozi odabira funkcija osoba koje će se mentorirati nisu propisno zabilježeni u dokumentima o mentoriranju. Ni u jednom od šest analiziranih dokumenata u reviziji nije izneseno jasno objašnjenje razloga za odabir određenih funkcija. Stoga je teško sa sigurnošću utvrditi je li EUPOL osobe na najvažnijim položajima u prvom redu mentorirao, pratio ili savjetovao. Također nije analiziran uočeni manjak kapaciteta u Afganistanu, niti je na temelju toga izrađen plan za ispravljanje određenih nedostataka.

53
Postizanje primjetnih rezultata u mentoriranju i savjetovanju složen je i dug postupak na koji utječu i vanjski čimbenici kao što je teško stanje sigurnosti, fluktuacija afganistanskih dužnosnika i rotacija mentora EUPOL-a[28] (vidjeti ***okvir 4.***).

54
Unatoč redovitoj rotaciji njegovih mentora, EUPOL nije odredio opće jasne i sustavne postupke raspoređivanja kako bi se njihov rad nastavio bez poteškoća i kako bi se izbjegli prekidi u kontinuitetu i odstupanja od prijašnjeg rada koji bi narušili mentorski odnos. Sud je utvrdio da je raspoređivanje uvelike ovisilo o samome mentoru i da je čest problem pri tome bio kasni dolazak novog mentora i nedostatak sustavnog postupka.

28 Prema statistikama EUPOL-a prosječno je vrijeme raspoređivanja mentora EUPOL-a u razdoblju od 2008. do 2013. bilo 12,5 mjeseci.

Okvir 4.

Česti izazovi za savjetnike u EUPOL-u

1. primjer – fluktuacija nacionalnog osoblja

Jedan je od ključnih ciljeva EUPOL-a da pomogne Afganistanu u njegovim naporima za poboljšanje metoda i postupaka kriminalističke istrage. Revizori Suda utvrdili su, međutim, da je te trajne napore izrazito otežala brza fluktuacija osoblja u Sektoru za kriminalističku istragu u Ministarstvu unutarnjih poslova. Kada je Sud provodio tu reviziju, u kratkom je razdoblju zamijenjeno 15 članova osoblja Ministarstva unutarnjih poslova koje je EUPOL mentorirao, iz različitih razloga, među ostalim zbog politički uvjetovanog razmještaja osoblja.

Još je jedan takav primjer uočen u mentoriranju IV. policijske oblasti u Kabulu u okviru projekta Phoenix, jednoga od vodećih projekata EUPOL-a pokrenutog kako bi se afganistansku policiju potaknulo da prihvati načela i prakse civilne policije. Zapovjednik te policijske oblasti zamijenjen je pet puta tijekom godine i pol.

2. primjer – usklađivanje tema mentoriranja i savjetovanja s ciljevima misije

Revizija je potvrdila da su mentori EUPOL-a nailazili na poteškoće u nastojanju da poduka prati ciljeve iz provedbenog plana misije. Iako su ciljevi jasno navedeni u pojedinačnim planovima provedbe, mentorska je poduka često odstupala od njih zbog radnog opterećenja, osobnih problema, zahtjeva za posebne usluge, pritužbi u pogledu raznih pitanja ili samo zbog manjka interesa ili vremena mentoriranog člana osoblja.

55
Detaljno bilježenje mentorske poduke jedan je od temeljnih alata kojim se jamči pouzdanost i mjeri djelotvornost praćenja, mentoriranja i savjetovanja. Revizijom se utvrdilo da su svi mentori vodili dnevnike, ali ne na dosljedan način. Osim toga, dnevnici nisu bili strukturirani prema vremenski utvrđenim ključnim točkama, čime bi se omogućilo mjerenje stvarnog napretka.

56
U vezi s tim, priručnik EUPOL-a o mentoriranju, koji se počeo koristiti u travnju 2013., sadržava odredbe zahvaljujući kojima bi se, ako se pravilno primjenjuju, mogla poboljšati transparentnost, pouzdanost i dosljednost. U trenutku revizije nije se, međutim, još mogao uočiti stvaran napredak u procjeni potreba i odabiru članova osoblja koji će se mentorirati, u izvještavanju o napretku, praćenju, raspoređivanju i evaluaciji.

57
Za provedbu projekata EUPOL-a uglavnom su bili potrebni ugovori o nabavi opreme i ugovori o obnovi, konferencije i radionice manjih razmjera. Sud je utvrdio da iako su analizirani projekti bili dobro usklađeni s mandatom misije i u osnovi od koristi za ispunjavanje mandata, mentori EUPOL-a često su pojedinačno predlagali projekte u određenim područjima interesa a da nisu vodili računa o sustavnoj procjeni potreba.

58
Međutim, pojedinačno pokrenuti projekti tek su u maloj mjeri doprinijeli ciljevima misije. U osmišljavanju projekata EUPOL nije posvetio dovoljno pozornosti potrebi da se uvede sveobuhvatan pristup u okviru kojeg bi se pri tome uvelike vodilo računa o pojedinačnim ključnim točkama provedbenih planova te bi tako projekti doprinijeli postizanju ciljeva misije. Nadalje, EUPOL nije pripremao projekte na temelju logičkog okvira, što bi olakšalo određivanje zadaća, ciljeva, aktivnosti, proizvoda, rezultata i učinaka (vidjeti ***okvir 5.***).

Okvir 5.

Primjeri aktivnosti u okviru projekata

1. primjer

Kako bi pokušao spriječiti česta kršenja dječjih prava i loše postupanje u radu Afganistanske nacionalne policije, EUPOL je pokrenuo izradu obrazovnog paketa o dječjim pravima i policijskom radu, koji se sastoji od brošure i obrazovnog videozapisa. Cilj je paketa bio da se u obuku osoblja Afganistanske nacionalne policije u cijeloj državi ugrade temeljna načela ljudskih prava, donoseći primjere iz prakse o poštovanju i zaštiti djece. Brošura je objavljena na jeziku dari i paštunskom jeziku (90 000 primjeraka) te na engleskom jeziku i jeziku dari (10 000 primjeraka). U jednosatnom videozapisu opisuju se četiri priče iz Afganistana. Za to je izdvojeno ukupno 100 000 eura.

2. primjer

U siječnju 2014. EUPOL je organizirao konferenciju i radionice o policijskom radu vođenom obavještajnim informacijama. One su održane za članove uprave u policijskim uredima u Kabulu. Teme koje su se obrađivale odabrane su kako bi se potaknula osviještenost polaznika o takvim strategijama i kako bi se one uvele u svakodnevni rad policije. Proračun za tu aktivnost iznosio je 12 000 eura.

59
Provedbu projekata otežavali su unutarnji čimbenici, posebno fragmentacija, složeni postupci javne nabave, manjak stručnjaka u projektnom menadžmentu, netočne tehničke specifikacije i česta rotacija osoblja EUPOL-a. Vanjski čimbenici, kao što su nepouzdanost izvođača, nestabilni tržišni uvjeti, nepostojano stanje u državi i manjak sigurnosti također su znatno umanjili djelotvornost projekata. Zbog toga je u razdoblju od 2011. do 2014. stopa izvršenja proračuna bila niska (otprilike 43 %) i mnogi su javni natječaji otkazani zbog netočnih tehničkih specifikacija. EUPOL je provodio u prosjeku 45 projekata godišnje, od kojih je svaki imao proračun od oko 40 000 eura. Nedavno su Služba za planiranje i vođenje civilnih operacija i EUPOL ispitali niz projekata te utvrdili kakvo su iskustvo stekli u tim projektima, na temelju čega je poboljšana metodologija[29].

60
Kako bi se pojednostavnila javna nabava, Služba za instrumente vanjske politike odobrila je uporabu fleksibilnih postupaka od 29. siječnja 2013. Time se kao standardni postupak mogao upotrebljavati pregovarački postupak sa samo jednom ponudom[30]. Ta je promjena dovela do vidljiva povećanja u postotnom udjelu postupaka kojima je sklopljen ugovor sa 61 % 2012. na 74 % 2013. godine. Bez obzira na to, analiza statistike o javnoj nabavi pokazala je da se postotak otkazanih postupaka zadržao na jednakoj razini, odnosno 24 %, u prvom redu zbog slučajeva u kojima nije podnesena nijedna ponuda, u kojima je iznos ponude bio veći od proračuna ili ponude nisu bile usklađene s tehničkim zahtjevima.

Još nisu ostvareni preduvjeti za održivost rezultata

61
Afganistanska nacionalna policija ostvarila je vidan napredak tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom. Za taj napredak nedvojbeno je zaslužan i EUPOL, pruživši velik međunarodni doprinos na terenu. Međutim, prema strateškom preispitivanju ESVD-a[31], u policijskom i pravosudnom sektoru još uvijek ima sustavnih nedostataka, između ostaloga nedovoljna razina institucijskog razvoja, u određenoj mjeri nedjelotvoran pravni okvir i ograničene mogućnosti pojedinačnih članova osoblja. Politički utjecaj, korupcija i neminovni naglasak na protupobunjeničkoj strategiji policije radi poboljšanja općeg stanja sigurnosti i dalje otežavaju institucijski razvoj kaznenopravnog sektora u cjelini. To može utjecati na održivost napretka koji je do sada ostvaren.

62
Proračun Afganistana za 2014. iznosio je oko 7,6 milijardi USD, od kojih se oko 4,8 milijardi USD očekivalo od donacija, odnosno 60 % ukupnog iznosa. Dopušteni broj osoblja afganistanske vojske i policije iznosi 352 000. Kako bi smanjio troškove održavanja tih snaga, NATO planira do 2017. smanjiti taj broj na 228 500, ako to budu dopuštali sigurnosni uvjeti. Međutim, analitičari[32] smatraju da će „prema vjerojatnim sigurnosnim uvjetima od 2015. do 2018. u afganistanskoj vojsci i policiji biti potrebno oko 373 000 članova sigurnosnih snaga".

29 S obzirom na to da su metodološke promjene uvedene prilično nedavno, Sud još ne može procijeniti njihovu djelotvornost.

30 U svojem tematskom izvješću br. 18/2012 „EU assistance to Kosovo related to the rule of law" (Pomoć Europske unije Kosovu za uspostavu vladavine prava) Sud je ESVD-u i Komisiji preporučio da preispitaju postupke javne nabave kako bi zajamčili da oni odgovaraju potrebama rada misije u okviru ZSOP-a (http://eca.europa.eu).

31 ESVD, „Strategic review of EUPOL Afghanistan" (Strateško preispitivanje misije EUPOL u Afganistanu), 13. prosinca 2013.

32 Centar za pomorske analize, „Independent Assessment of the Afghan National Security Forces" (Neovisna procjena nacionalnih sigurnosnih snaga Afganistana), Washington, siječanj 2014.

63

Prema ESVD-u[33] 86 % proračuna Ministarstva unutarnjih poslova i Afganistanske nacionalne policije čine međunarodne donacije, zbog čega održivost cijelog policijskog sektora uvelike ovisi o potpori međunarodne zajednice.

64

Za aktivnosti obuke može se očekivati srednjoročna održivost, pod uvjetom da se lokalni uvjeti bitno ne pogoršaju. EUPOL je uložio znatne napore kako bi vodstvo Afganistana postupno uključio u razvoj tečajeva obuke i upravljanje policijskim akademijama. Slijedom toga, iako EUPOL još uvijek prati provedbu obuke na akademijama, afganistanska tijela vlasti u velikoj su mjeri preuzela planiranje, izvođenje i daljnji razvoj aktivnosti obuke. Međutim, održivost obuke ponajviše ovisi o nastavku razvoja stvarne kontrole afganistanskih tijela vlasti. Revizijom je utvrđeno da će dugoročna održivost aktivnosti na policijskim akademijama biti ugrožena ako se ne poveća njihov administrativni kapacitet i financijska neovisnost. Unatoč tomu što je potpisalo memorandum o razumijevanju u kojem je pristalo na to da će snositi troškove rada dviju akademija[34], Ministarstvo unutarnjih poslova ne dodjeljuje akademijama dovoljna financijska sredstva, zbog čega se one teško nose s potrebnom logistikom i tekućim troškovima.

65

Održivost rezultata mentorskih aktivnosti i projekata EUPOL-a također uvelike ovisi o afganistanskoj kontroli, razvoju sinergije među raznim aktivnostima i, naposljetku, o naporima za njihov daljnji razvoj i evaluaciju. Revizijom je utvrđeno da ta pitanja nisu dovoljno zastupljena u planovima o mentoriranju niti im je sustavno posvećivana pozornost u ranim fazama planiranja aktivnosti.

Stanje nakon ukidanja EUPOL-a i daljnji rad

66

Sud je ispitao jesu li ESVD i Komisija na odgovarajući način pripremili postupno ukidanje EUPOL-a, u skladu sa sveobuhvatnim planom kojim se u prvom redu vodi računa o općoj strategiji EU-a i drugih sudionika/donatora, a zatim i o pitanjima likvidacije imovine.

33 ESVD, „Revised Concept of Operations for EUPOL Afghanistan" (Revidirani koncept operacije za misiju EUPOL u Afganistanu), lipanj 2014.

34 Policijska akademija i kriminalistička akademija.

Planiranje izlazne strategije dobro napreduje, no zahtijeva još rada

67

U lipnju 2013. ESVD i Komisija sastavili su zajednički radni dokument[35] u kojem su predstavili aktivnosti EU-a i preostale izazove u vezi s njima, kao i niz mogućnosti za potporu EU-a nakon 2014. koje se trebaju razmotriti. U prosincu 2013. ESVD je objavio strateško preispitivanje[36], koje je u suštini činilo sažetak procjene iz studenoga 2013. koju je EUPOL proveo nad vlastitom misijom[37]. Procijenio je da se do kraja 2014. za pokazatelje koji se mogu objektivno mjeriti može očekivati prosječna stopa izvršenja od 60 %[38]. Kad je riječ o napretku Afganistanske nacionalne policije, procjena je pokazala da bi se neke od zadaća u okviru operacija EUPOL-a u trima područjima mogle prenijeti na afganistanska tijela vlasti, posebno aktivnosti povezane s obukom, ali većinu njih trebala bi preuzeti ili nastaviti tijela EU-a ili drugi sudionici.

68

U lipnju 2014. Vijeće je poduzelo mjere[39] za produženje mandata EUPOL-a do kraja 2016. Također je ponovilo da se EU obvezao na sveobuhvatni pristup, uključujući i provedbeni plan koji moraju slijediti i institucije EU-a i države članice.

69

U vezi s tim, 23. lipnja 2014. voditelj delegacije EU-a u Kabulu (ujedno posebni predstavnik EU-a u Afganistanu) i voditelj EUPOL-a sastavili su zajednički dokument[40] o jačanju Ureda posebnog predstavnika EU-a u cilju unaprjeđivanja rezultata EUPOL-a u pravosudnom sektoru i provedbi načela vladavine prava. U dokumentu su utvrđena područja u kojima bi se Ured posebnog predstavnika EU-a mogao angažirati po završetku mandata EUPOL-a. Glavni se prijedlog odnosio na dodjeljivanje niza međunarodnih i nacionalnih stručnjaka tom Uredu, čije bi dužnosti bile ograničene na razinu strateškog/političkog dijaloga.

70

Usporedno su ESVD i Komisija u višegodišnjem okvirnom programu za razdoblje 2014.-2020. rad policije i vladavinu prava predložili kao jedan od četiriju ključnih sektora. U reviziji su istaknuta dva ključna pitanja u vezi s tim planskim dokumentom. Prvo, iako se u višegodišnjem okvirnom programu navodi upravo da „...EU može nastaviti s radom na temeljima koje je postavila misija u okviru ZSOP-a (EUPOL) u sektoru...", predloženi pokazatelji rezultata nisu povezani s rezultatima EUPOL-a u radu civilne policije, nego na njih uglavnom utječu vanjski čimbenici, kao što je stanje sigurnosti i vojni sukob. Primjerice, pokazatelj „broj umrlih u oružanom sukobu – civilne žrtve" vrlo je opći način mjerenja očekivanog rezultata u jačanju „kapaciteta Afganistanske nacionalne policije radi podupiranja i održanja sigurnosti u Afganistanu". Može se tvrditi i da su svakodnevne žrtve u oružanom sukobu rezultat u prvom redu vojnih operacija koje se u budućnosti mogu nastaviti u Afganistanu te stoga nisu točan pokazatelj kapaciteta civilnog rada Afganistanske nacionalne policije.

35 ESVD, „EU action to support efforts in strengthening civilian policing and rule of law post 2014" (Akcija EU-a za potporu inicijativama u jačanju civilne policije i vladavine prava u razdoblju nakon 2014.), 14. lipnja 2013.

36 ESVD, „Strategic review of EUPOL Afghanistan" (Strateško preispitivanje misije EUPOL u Afganistanu), 13. prosinca 2013.

37 EUPOL, Uprava za upravljanje kriznim situacijama i planiranje djelovanja – *plan zadataka*, 11. studenoga 2013.

38 Prema tom dokumentu očekuje se da će stopa izvršenja za ciljeve i zadaće krajem 2014. iznositi u prosjeku 60 %, krećući se u rasponu od 31 do 85 %.

39 Vijeće Europske unije, Zaključci Vijeća o Afganistanu, 23. lipnja 2014. Mandat EUPOL-a službeno je produžen 17. prosinca 2014. Odlukom Vijeća 2014/922/ZVSP.

40 „Reinforcement of the EU Special Representative Office with a view of building upon EUPOL Afghanistan achievements in the sectors of Justice and rule of law" (Jačanje Ureda posebnog predstavnika EU-a u cilju unaprjeđivanja rezultata misije EUPOL u Afganistanu u pravosudnom sektoru i provedbi načela vladavine prava), 23. lipnja 2014.

71

Drugo, ESVD u načelu ima ograničene mogućnosti za financiranje pomoći razvoju u Afganistanu u predstojećem razdoblju. S jedne strane, korištenje proračunskom potporom trenutačno ne može biti mogućnost za Afganistan. S druge strane, ESVD smatra da pristup temeljen na projektima nije najbolji odabir zbog poteškoća u pronalaženju korisnika i znatnog administrativnog opterećenja upravljanja projektima. ESVD se stoga namjerava koristiti fondovima, u prvom redu LOTFA-om[41], kao glavnim instrumentom u području vladavine prava u Afganistanu. Međutim, korištenje LOTFA-om kao glavnim sredstvom financiranja područja vladavine prava u Afganistanu ima dva nedostatka koja se moraju uzeti u obzir: (a) LOTFA-u su u prošlosti svi uključeni donatori oštro kritizirali zbog lošeg upravljanja sredstvima i manjka transparentnosti, među kojima je i EU, koji je odlučio privremeno obustaviti svoje doprinose fondu; i (b) dosad je LOTFA bila vrlo malo uključena u povećanje kapaciteta u predmetnom području. U IV. fazu LOTFA-e 2011. godine ipak je uključen stup za razvoj kapaciteta rada civilne policije, te je u svojem vijeku ovaj fond gotovo isključivo korišten kao mehanizam za isplatu plaća. Primjerice, 2013. godine u proračunu od 524 milijuna američkih dolara na plaće se odnosio iznos od 506 milijuna američkih dolara. Zapravo je manje od 3,5 % proračuna bilo namijenjeno povećanju kapaciteta i drugim projektima. Bez obzira na to hoće li se u budućnosti povećati udjel proračuna u LOTFA-i za povećanje kapaciteta, fond je još uvijek usmjeren na pokrivanje tekućih troškova nacionalne policije, a ne na povećanje kapaciteta.

Okončanje misije: potreba za koordiniranim i organiziranim pristupom

72

ESVD i Komisija pripremili su postupak i smjernice za zaključenje operacija u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike. U skladu s tim smjernicama EUPOL treba podnijeti planove o zaključenju operacija na odobrenje Komisiji tri mjeseca prije završetka operacija prema mandatu. Tako kasno podnošenje tih dokumenata donosi rizike. Razdoblje između 2014. i kraja 2016. bit će vrlo važno iz dvaju razloga. Prvo, broj članova misije bitno će se smanjiti tijekom 2015. i 2016. Kao što je također istaknula Služba Europske komisije za unutarnju reviziju[42], smanjenje broja članova misije zbog postupnog ukidanja donosi veći rizik u području kontrole, u prvom redu zbog smanjenja broja osoblja na ključnim nadzornim funkcijama, gubitka motivacije osoblja, manjeg broja stručnjaka i pritiska da se sav preostali proračun za javnu nabavu iskoristi prije završetka mandata. Drugo, predmetna imovina ima veliku vrijednost. Stoga je važno da planiranje okončanja misije bude pravilno koordinirano i da se s njime započne dovoljno vremena unaprijed[43].

41 LOTFA je fond koji je 2002. osnovao Program UN-a za razvoj. Gotovo je isključivo korišten kao mehanizam za koordinaciju donacija za plaće djelatnika Afganistanske nacionalne policije.

42 Revizijsko izvješće Službe za unutarnju reviziju o Službi za instrumente vanjske politike – strategija kontrole, 24. srpnja 2014.

43 EUPOL je već u rujnu 2013. od Službe za instrumente vanjske politike dobio odobrenje za prodaju dvaju korištenih električnih generatora te je također donirao šest vozila delegaciji EU-a i dva vozila uredu Glavne uprave za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu u Afganistanu.

Opažanja

73
EUPOL se koristi računovodstvom na gotovinskoj osnovi, a vrijednost njegove imovine prema nabavnoj cijeni iznosi ukupno 49,6 milijuna eura. U pogledu vrijednosti njegova su najvrjednija imovina oklopna vozila (25,2 milijuna eura) te informatička, komunikacijska i sigurnosna oprema (15,4 milijuna eura), nakon čega slijede zgrade u kompleksu EUPOL-a (4,8 milijuna eura). Očito je da predstavljanje imovine takve vrste (vozila, IT itd.) prema nabavnoj cijeni ne prikazuje njezinu stvarnu vrijednost.

74
Prema podatcima iz popisa materijalne imovine EUPOL-a u Afganistanu je 146 oklopnih vozila[44] od kojih je samo njih nekoliko u uporabi. Prosječna kilometraža tih vozila bila je 22 700 kilometara. U popisu materijalne imovine EUPOL-a za samo je sedam vozila zabilježeno da su „izvan uporabe", a njih je 11 popisano kao vozila „u uporabi". Za ostala je vozila zabilježeno da su „u dobrom stanju" ili „nova".

75
EUPOL je zadužen za ispitivanje raznih mogućnosti ustupanja vozila tijelima EU-a ili veleposlanstvima država članica, ili za doniranje tih vozila drugim međunarodnim organizacijama raspoređenima u Afganistanu. Također je odgovoran za provedbu odgovarajućih administrativnih postupaka za izvoz imovine koja se ne može prenijeti unutar Afganistana. Stoga je od ključne važnosti da Služba za planiranje i vođenje civilnih operacija usko surađuje s misijom te da se, dovoljno vremena prije završetka mandata EUPOL-a, zajamči da se pitanje imovine riješi bez poteškoća i da se ne akumulira na način koji bi izazvao rizike.

76
Revizijom je utvrđeno da, iako među njima postoji koordinacija, relevantni odjeli EU-a (Služba za planiranje i vođenje civilnih operacija i Služba za instrumente vanjske politike) nisu dogovorili zajednička, proaktivna i sveobuhvatna pravila s jasno određenim ulogama i odgovornostima.

44 19 vozila kupljeno je 2006., jedno 2007., njih 124 kupljeno je 2008. i deset 2012. godine.

Zaključci i preporuke

77
Europska unija uspjela je uspostaviti civilnu policijsku misiju u Afganistanu u vrlo nesigurnim i teškim uvjetima. EUPOL je, nakon teškog početka, za svoju stručnost i bitan doprinos aktualnoj reformi policijskog sektora postupno stekao priznanje drugih sudionika.

78
Sud je utvrdio da EUPOL nije bio u potpunosti djelotvoran u ispunjavanju svojeg mandata. Vidnija poboljšanja ostvarena su u dvama od triju područja u kojima je EUPOL vodio operacije. EUPOL je bio većinom uspješan u aktivnostima obuke, ali je u mentoriranju i savjetovanju postigao slabije rezultate. Projekti su u manjoj mjeri doprinijeli ostvarivanju ciljeva misije. Jednim dijelom su za to odgovorni vanjski čimbenici, no drugi su nedostatci u samoj misiji.

79
Kad je riječ o planiranju, prije definiranja mandata EUPOL-a provedena je temeljita procjena potreba Afganistana. Ciljevi su usklađeni s Paktom za Afganistan iz 2006. i prioritetima koji su utvrđeni Nacionalnom strategijom razvoja Afganistana.

80
Mandatom za usluge strateškog savjetovanja hijerarhijski nadređenih policijskih djelatnika o radu policije u kojem bi se stavljao veći naglasak na provedbu načela vladavine prava, kojim je pružen temelj svim tadašnjim međunarodnim inicijativama, ostvarena je dodana vrijednost EU-a. Međutim, EUPOL se u ispunjavanju svojeg mandata suočio s teškom zadaćom zbog izrazitog manjka funkcionalnih policijskih snaga, visoke stope nepismenosti i raširene korupcije.

81
Misija je postavljena uz brojne poteškoće te je bila suočena s vlastitim ograničenjima u pogledu zapošljavanja osoblja i logistike. Države članice imale su poteškoća u pronalaženju dovoljnog broja kvalificiranog osoblja, što je dovelo do velikih kašnjenja u okupljanju operativnih snaga. Postavljanje misije u provincijama bilo je jednako složeno, uglavnom zbog problema u vezi s logistikom i nesigurnog stanja. EUPOL u većinu provincija nije uspio rasporediti dovoljan broj osoblja da bi mogao na odgovarajući način ispuniti svoj mandat (vidi odlomke 11. – 21.).

1. preporuka

ESVD bi trebao surađivati s državama članicama kako bi se zajamčilo da buduće misije u okviru ZSOP-a dobiju dostatne logističke, tehničke i ljudske resurse da bi se u radu mogle koristiti gotovo punim dopuštenim kapacitetima.

Zaključci i preporuke

82
Kad je riječ o koordinaciji, EUPOL nije uspio povezati sve europske sudionike jedinstvenim europskim okvirom za poboljšanje rada afganistanske policije, a bio je i suočen s konkurencijom drugih europskih bilateralnih misija te drugih europskih i međunarodnih inicijativa, primjerice Europskih žandarmerijskih snaga. Međutim, EUPOL je uložio snažne napore i odigrao važnu ulogu u promicanju suradnje s državama članicama EU-a te se istinski zalagao za veću međunarodnu suradnju.

83
Koordinacija među različitim tijelima EU-a u početku je bila slaba. Međutim, strategija Vijeća iz 2011. i uspostava ESVD-a omogućili su bolju koordinaciju među državama članicama, ESVD-om, Komisijom, posebnim predstavnikom EU-a u Afganistanu, delegacijom EU-a u Kabulu i EUPOL-om.

84
Zbog relativno ograničenih financijskih sredstava i broja osoblja EUPOL je imao poteškoća u privlačenju pozornosti većih sudionika kao što je NATO-ova misija obuke u Afganistanu, posebno u ranim fazama misije. Međunarodni sudionici nisu htjeli da ih koordinira Međunarodni odbor za koordinaciju policije, kojemu je EUPOL pružao potporu. Odbor je stoga bio pretežito neuspješan u poboljšavanju koordinacije i nadzora u policijskom sektoru. Posljednjih nekoliko godina ipak je znatno poboljšana koordinacija s glavnim međunarodnim sudionicima (vidjeti odlomke 23.–30.).

85
Kad je riječ o potpori i smjernicama središnjih službi za djelovanje EUPOL-a, Sud je utvrdio da su države članice i ESVD u pravilu bili fleksibilni u preispitivanju mandata EUPOL-a i njegovu prilagođavanju promjenama stanja i potreba. Do 2013. načini operativnog planiranja i pokazatelji nisu bili potpuno prikladni za učinkovito usmjeravanje misije. Međutim, tim je pitanjima od 2013. posvećeno mnogo pozornosti. Izvješća EUPOL-a ispunjavaju osnovne zahtjeve povezane s odgovornošću, no pokazatelje rezultata moglo bi se dodatno razraditi. Smjernice središnjih službi poboljšale su se tijekom vremena. ESVD i Komisija ispituju načine na koje bi mogli centralizirati neke funkcije za potporu uspostavom zajedničkog centra za usluge, skladišta u okviru ZSOP-a za sve tekuće misije i centraliziranog informatičkog sustava (vidjeti odlomke 32.–41.).

2. preporuka

ESVD i Komisija trebali bi poboljšati funkcije za potporu za brzo, učinkovito i sustavno postavljanje misija u okviru ZSOP-a. Te bi mjere trebale obuhvatiti:

(a) osposobljavanje čitavog osoblja o postupcima i politikama EU-a prije postavljanja misije;

(b) sveobuhvatne smjernice o operativnim zadaćama (kao što su procjene potreba, planiranje i praćenje zadaća te izvještavanje) i smjernice za administrativna područja (kao što su informacijske tehnologije, upravljanje financijama i imovinom te ljudski resursi) u kojima će na najbolji mogući način primijeniti iskustvo stečeno u prijašnjim misijama;

(c) uspostavu zajedničkog centra za usluge za sve misije u okviru ZSOP-a na temelju analize troškova i koristi, te optimalno korištenje skladištem ZSOP-a za upravljanje imovinom tekućih misija.

86

Kad je riječ o ostvarenim rezultatima i njihovim izgledima za održivost, revizijom je utvrđeno da je Afganistanska nacionalna policija postigla napredak u pridobivanju povjerenja javnosti, no na tom polju i dalje postoje sustavni nedostatci. Vidnija poboljšanja ostvarena su u prva dva od triju područja u kojima je EUPOL vodio operacije: u 1. području (poticanje institucijske reforme Ministarstva unutarnjih poslova) i 2. području (profesionalizacija nacionalne policije). U 3. području u kojem su se vodile operacije (razvoj veza nacionalne policije s pravosudnim sustavom u širem smislu) bilo je najviše poteškoća i ostvaren je najmanji napredak. Sud je ispitao i rezultate EUPOL-a za svaku vrstu aktivnosti, koji pokazuju da je EUPOL u aktivnostima obuke bio većinom uspješan, ali je u mentoriranju i savjetovanju postigao slabije rezultate. Projekti nisu bili usklađeni sa strukturom logičkog okvira te nisu bili dovoljno povezani s drugim aktivnostima da bi se ostvarila sinergija (vidi odlomke 43.–60.).

3. preporuka

ESVD i misije u okviru ZSOP-a trebali bi surađivati kako bi dodatno povećali djelotvornost svake aktivnosti:

Obuka

(a) pristup da se obuči voditelje obuke opravdao je očekivanja te bi se primjeni takva pristupa u obuci u teškim okolnostima trebala dati prednost, čime bi se zajamčila kontrola i održivost;

(b) programima bi se u većoj mjeri trebala uzeti u obzir lokalna kultura, običaji i religija te bi se u njih trebalo uvrstiti primjere iz svakodnevnog života u državi, poštujući pritom vrijednosti EU-a.

Praćenje/mentoriranje/savjetovanje

(c) misija bi trebala redovito provoditi sustavnu i sveobuhvatnu evaluaciju rezultata mentorskih i savjetodavnih aktivnosti;

(d) postupak odabira članova osoblja koji će se mentorirati trebao bi se temeljiti na procjeni potreba koja se propisno bilježi u dokumentima o mentoriranju. Dnevnike mentora trebalo bi standardizirati te strukturirati prema vremenski utvrđenim ključnim točkama, a mentori bi ih trebali sustavno voditi;

(e) radi redovite rotacije upućenog osoblja, trebalo bi uspostaviti jasne i sustavne postupke raspoređivanja kako bi se rad nastavio bez poteškoća i kako bi se izbjegli prekidi u kontinuitetu i odstupanja od prijašnjeg rada što bi moglo narušiti mentorski odnos.

Projekti

(f) misije u okviru ZSOP-a trebale bi se pobrinuti da se u pripremi projekata slijedi logički okvir, ostvaruje sinergija s mentorskim aktivnostima te doprinosi postizanju ciljeva vodeći uvelike računa o pojedinačnim ključnim točkama iz provedbenog plana misije.

87

Održivost sigurnosnog sektora u Afganistanu ovisi o potpori međunarodne zajednice te predstavlja velike izazove. Još uvijek nisu ostvareni preduvjeti za stabilnost policijskih snaga. Stoga je upitna dugoročna održivost rezultata EUPOL-a u obuci i mentoriranju (vidi odlomke 61. – 65.).

4. preporuka

Kako bi se povećala održivost misija u okviru ZSOP-a, ESVD bi se trebao pobrinuti da se u planovima provedbe svih aktivnosti u okviru misija vodi računa o pitanjima održivosti sustavnom provedbom procjene lokalnih potreba i kapaciteta za održavanje rezultata.

88

EUPOL je pripremio sveobuhvatan plan za postupan prekid svojih aktivnosti do kraja 2016. godine. Međutim, javljaju se pitanja u vezi s time hoće li višegodišnji okvirni program za razdoblje 2014.–2020. omogućiti EU-u da unaprijedi rezultate EUPOL-a nakon 2016. godine. Među relevantnim odjelima EU-a postoji koordinacija, no oni nisu dogovorili zajednička i sveobuhvatna pravila s jasno određenim ulogama i odgovornostima. Ako se uzme u obzir ukupna vrijednost predmetne imovine, središnje službe ne koordiniraju postupcima u dostatnoj mjeri niti dovoljno prijevremeno (vidi odlomke 67.–76.).

5. preporuka

Kako bi se zajamčilo postupno ukidanje misija u okviru ZSOP-a i likvidacija predmetne imovine bez poteškoća:

(a) ESVD i Komisija trebali bi osmisliti zajedničku i sveobuhvatnu strategiju kojom će utvrditi uloge i odgovornosti pri smanjenju broja članova i zaključenju misija u okviru ZSOP-a. Tom bi se strategijom za misije trebala predvidjeti dovoljna potpora središnjih službi i istaknuti mjere kojima bi se umanjili specifični rizici koji se javljaju pri smanjenju broja članova i zaključenju misija;

(b) ESVD i Komisija trebali bi započeti suradnju s misijama u okviru ZSOP-a dovoljno vremena prije završetka mandata kako bi se izbjeglo akumuliranje imovine na način koji bi izazvao financijske rizike.

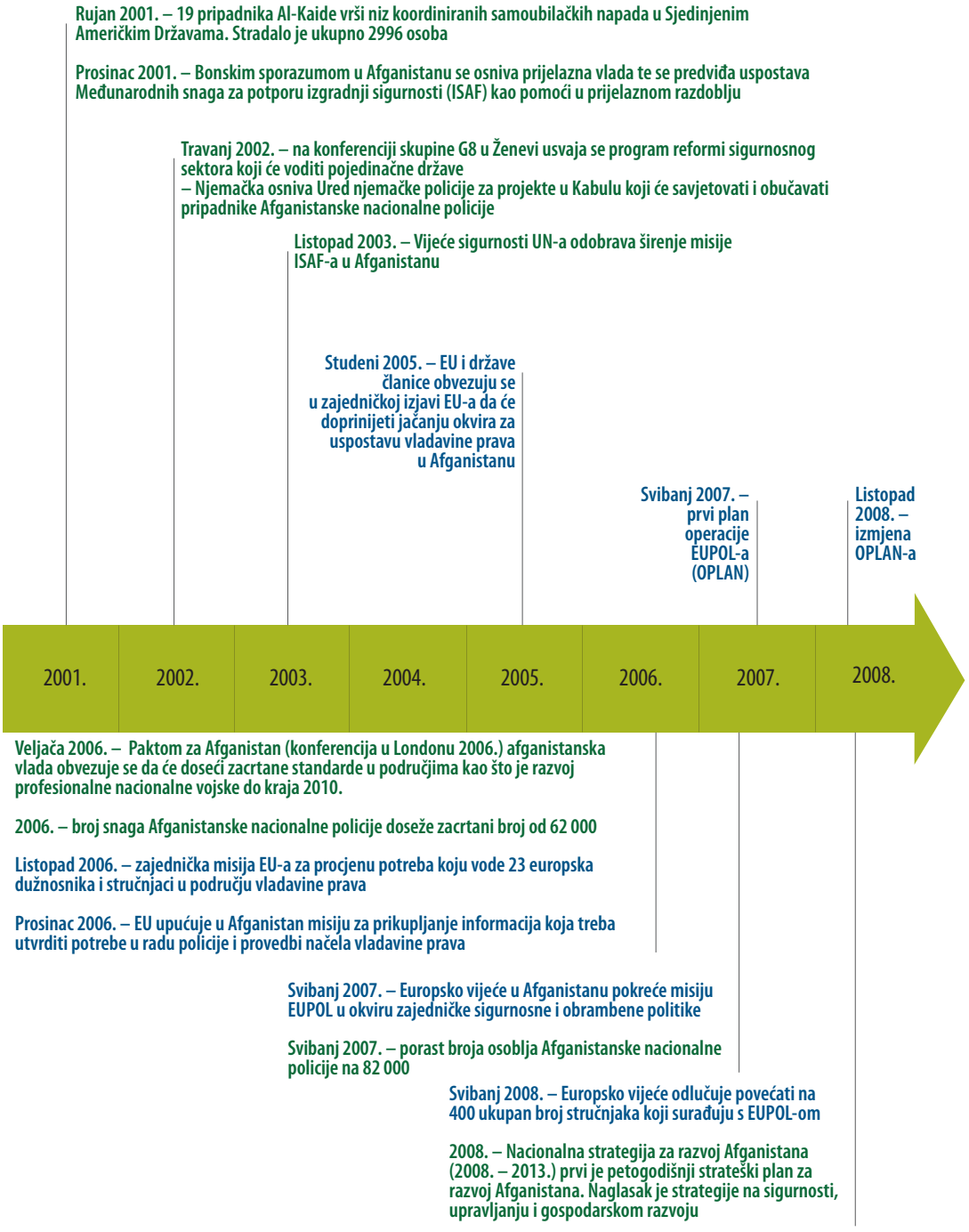
Ovo je izvješće usvojilo III. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Karel PINXTEN, na sastanku održanome u Luxembourgu 19. svibnja 2015.

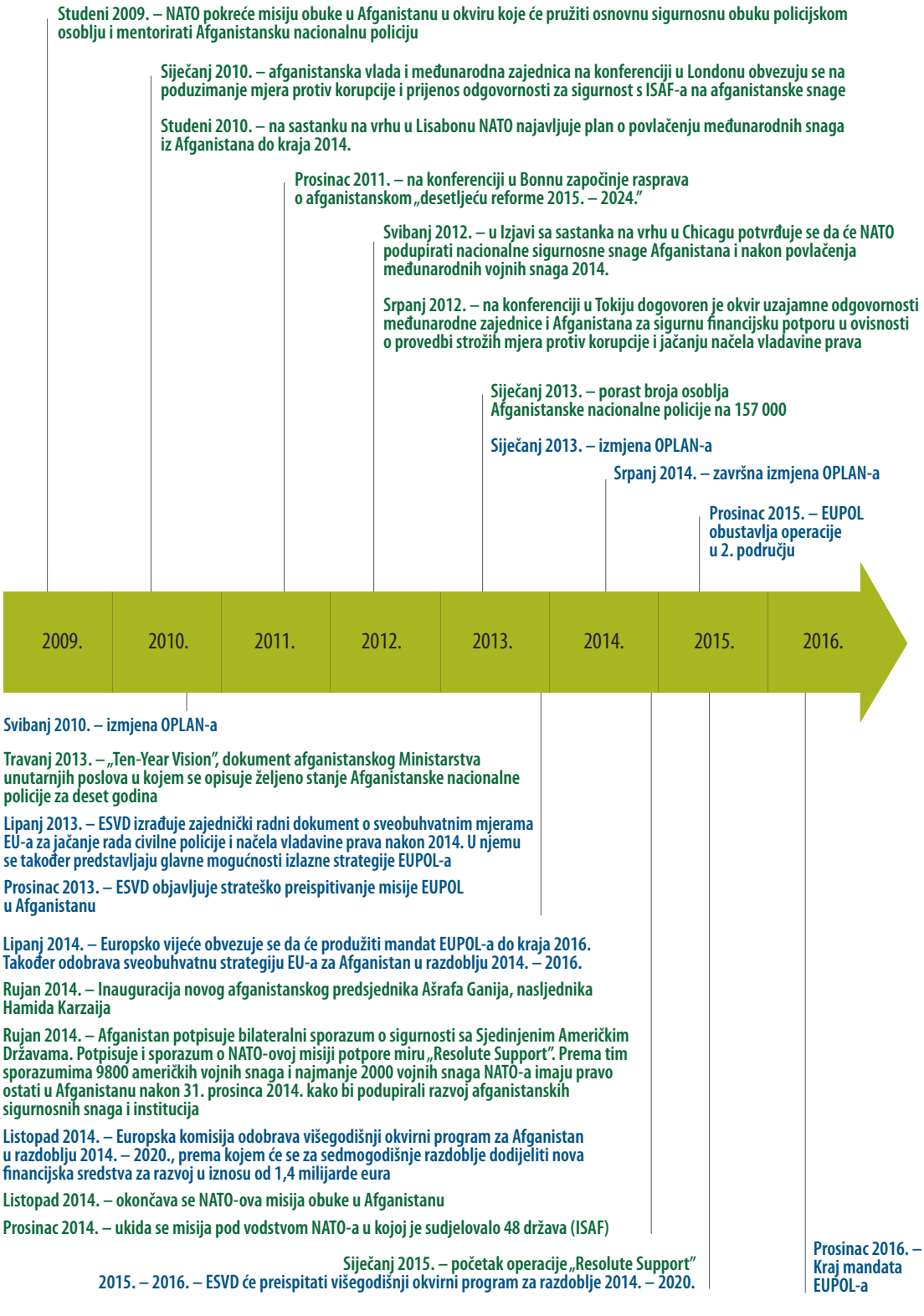
Za Revizorski sud

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsjednik

Prilog I.

Povijest EUPOL-a




Studeni 2009. – NATO pokreće misiju obuke u Afganistanu u okviru koje će pružiti osnovnu sigurnosnu obuku policijskom osoblju i mentorirati Afganistansku nacionalnu policiju
Siječanj 2010. – afganistanska vlada i međunarodna zajednica na konferenciji u Londonu obvezuju se na poduzimanje mjera protiv korupcije i prijenos odgovornosti za sigurnost s ISAF-a na afganistanske snage
Studeni 2010. – na sastanku na vrhu u Lisabonu NATO najavljuje plan o povlačenju međunarodnih snaga iz Afganistana do kraja 2014.
Prosinac 2011. – na konferenciji u Bonnu započinje rasprava o afganistanskom „desetljeću reforme 2015. – 2024."
Svibanj 2012. – u Izjavi sa sastanka na vrhu u Chicagu potvrđuje se da će NATO podupirati nacionalne sigurnosne snage Afganistana i nakon povlačenja međunarodnih vojnih snaga 2014.
Srpanj 2012. – na konferenciji u Tokiju dogovoren je okvir uzajamne odgovornosti međunarodne zajednice i Afganistana za sigurnu financijsku potporu u ovisnosti o provedbi strožih mjera protiv korupcije i jačanju načela vladavine prava
Siječanj 2013. – porast broja osoblja Afganistanske nacionalne policije na 157 000
Siječanj 2013. – izmjena OPLAN-a
Srpanj 2014. – završna izmjena OPLAN-a
Prosinac 2015. – EUPOL obustavlja operacije u 2. području
2009.
2010.
2011.
2012.
2013.
2014.
2015.
2016.
Svibanj 2010. – izmjena OPLAN-a
Travanj 2013. – „Ten-Year Vision", dokument afganistanskog Ministarstva unutarnjih poslova u kojem se opisuje željeno stanje Afganistanske nacionalne policije za deset godina
Lipanj 2013. – ESVD izrađuje zajednički radni dokument o sveobuhvatnim mjerama EU-a za jačanje rada civilne policije i načela vladavine prava nakon 2014. U njemu se također predstavljaju glavne mogućnosti izlazne strategije EUPOL-a
Prosinac 2013. – ESVD objavljuje strateško preispitivanje misije EUPOL u Afganistanu
Lipanj 2014. – Europsko vijeće obvezuje se da će produžiti mandat EUPOL-a do kraja 2016. Također odobrava sveobuhvatnu strategiju EU-a za Afganistan u razdoblju 2014. – 2016.
Rujan 2014. – Inauguracija novog afganistanskog predsjednika Ašrafa Ganija, nasljednika Hamida Karzaija
Rujan 2014. – Afganistan potpisuje bilateralni sporazum o sigurnosti sa Sjedinjenim Američkim Državama. Potpisuje i sporazum o NATO-ovoj misiji potpore miru „Resolute Support". Prema tim sporazumima 9800 američkih vojnih snaga i najmanje 2000 vojnih snaga NATO-a imaju pravo ostati u Afganistanu nakon 31. prosinca 2014. kako bi podupirali razvoj afganistanskih sigurnosnih snaga i institucija
Listopad 2014. – Europska komisija odobrava višegodišnji okvirni program za Afganistan u razdoblju 2014. – 2020., prema kojem će se za sedmogodišnje razdoblje dodijeliti nova financijska sredstva za razvoj u iznosu od 1,4 milijarde eura
Listopad 2014. – okončava se NATO-ova misija obuke u Afganistanu
Prosinac 2014. – ukida se misija pod vodstvom NATO-a u kojoj je sudjelovalo 48 država (ISAF)
Siječanj 2015. – početak operacije „Resolute Support"
2015. – 2016. – ESVD će preispitati višegodišnji okvirni program za razdoblje 2014. – 2020.
Prosinac 2016. – Kraj mandata EUPOL-a

Prilog II.

Obveze i plaćanja EUPOL-a po proračunskim razdobljima

Proračunsko razdoblje	Obveze *(u eurima)*	Plaćanja do 31. 12. 2014. *(u eurima)*	Stopa izvršenja
Lipanj 2007. – studeni 2008.	43 600 000	43 099 416	99 %
Prosinac 2008. – svibanj 2010.	81 400 000	71 056 597	87 %
Lipanj 2010. – srpanj 2011.	54 600 000	49 274 871	90 %
Kolovoz 2011. – srpanj 2012.	60 500 000	51 918 127	86 %
Kolovoz 2012. – svibanj 2013.	56 870 000	46 179 558	81 %
Lipanj 2013. – prosinac 2014.	95 433 790	84 645 305	89 %
Ukupno	**392 403 790**	**346 173 874**	**88 %**

Izvor: EUPOL.

Prilog III.

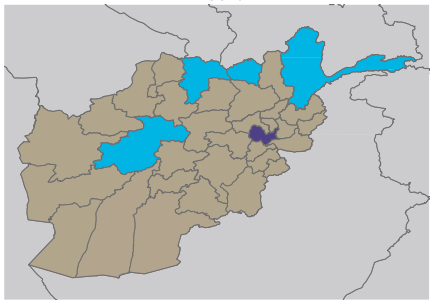
Analizirani dokumenti o projektima i mentorskim aktivnostima EUPOL-a

	Projekti
1.	Potpora djelovanju policije u zajednici – POL-14
2.	Projekt Phoenix Kabul – 1.3.0.0
3.	Uspostava nadzornog sustava u sjedištu policije u Kabulu – POL-13
4.	Restrukturiranje odjela za nadzor – POL-8
5.	Samoodrživa baza podataka Tashkeel – 1.2.2.0_26
6.	Konferencija o policijskom radu vođenom obavještajnim informacijama – 2.1.2.0
7.	Simpozij o borbi protiv korupcije – ROL-6
8.	Projekt za koordinaciju policije i tužitelja (CoPP)
9.	Brošura o dječjim pravima – ROL-1
10.	Prava djece i maloljetnika u kriminalističkoj istrazi – PC -09
11.	Povećanje broja policijskih službenica u Afganistanskoj nacionalnoj policiji – POL 6
	Mentoriranje
12.	M03 – Voditelj Sektora za kriminalističku istragu, Ministarstvo unutarnjih poslova
13.	M01, M02 – Zapovjednik policijske akademije
14.	M04 – Zamjenik ministra uprave u Ministarstvu unutarnjih poslova
15.	M04 – Voditelj Odjela za borbu protiv korupcije u Uredu državnog odvjetnika
16.	M05 – Voditelj Odjela za kazneno pravo Sektora za zakonodavstvo afganistanskog Ministarstva pravosuđa
17.	M06 – Voditelj Odjela za ljudska prava, rodna pitanja i prava djece

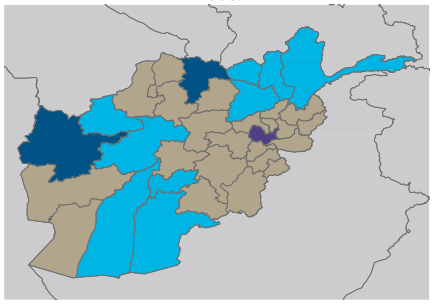
Prilog IV.

Terenski uredi EUPOL-a od 2007. do 2014.

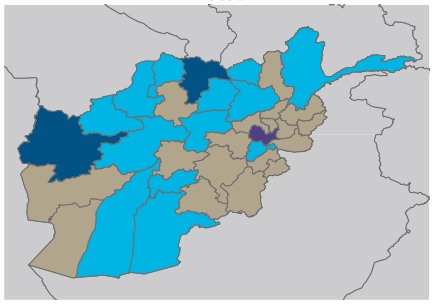
2007.



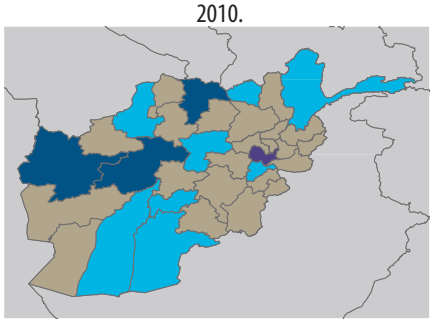
2008.



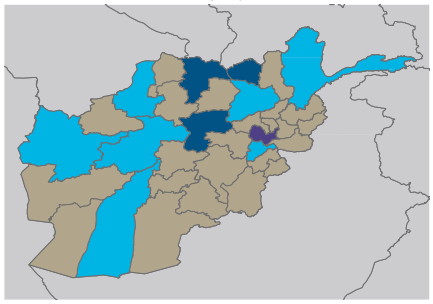
2009.



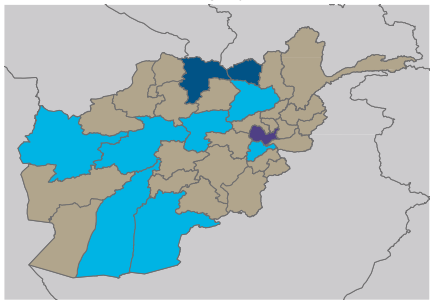
2010.



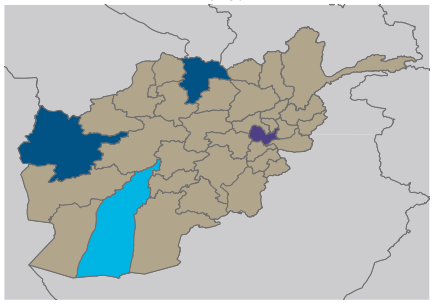
2011.



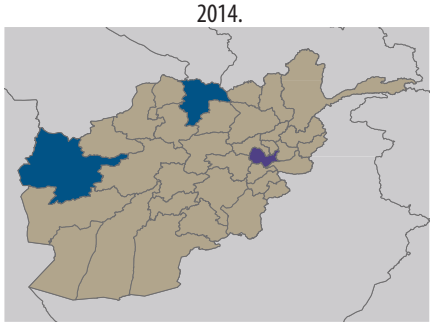
2012.



2013.



2014.



Terenski ured s manje od 10 članova osoblja (stanje od 31. prosinca)

Terenski ured s više od 10 članova osoblja (stanje od 31. prosinca)

Središnji ured EUPOL-a u Kabulu

Izvor: EUROSTAT.

Odgovori Komisije i ESVD-a

43

Sažetak

IV
Početni okvir pravosudnih institucija i međunarodne potpore bio je vrlo manjkav i ograničen (u usporedbi s potporom pruženom Afganistanskoj nacionalnoj policiji i Ministarstvu unutarnjih poslova).

Izravno osposobljavanje provodilo se, uglavnom tijekom prvih godina mandata Misije, a tada je pružana i potpora u obliku osposobljavanja poduča vatelja, koja je tijekom proteklih nekoliko godina također znatno smanjena. EUPOL već nekoliko godina uglavnom provodi svoj mandat pružanjem savjeta i mentorstva afganistanskim kolegama.

ESVD smatra da projekti kojima upravlja projektna jedinica Misije sada predstavljaju važan dopunski alat s pomoću kojeg Misija može ostvariti svoje ciljeve, za razliku od nedovoljne usklađenosti tijekom prvih godina postojanja projektne jedinice.

VI
EUPOL je pružao snažnu potporu uspostavi i funkcioniranju međunarodnih koordinacijskih struktura poput Međunarodnog odbora za policijsku koordinaciju. Međutim, njegov mandat nije obuhvaćao okupljanje svih dionika u EU-u unutar jedinstvenog europskog okvira.

VII
Tijekom posljednjih godina EUPOL-ov sustav izvješćivanja unaprijeđen je te se sada više temelji na analitičkim nego na opisnim metodama. Od 2013. Misija ima objektivno provjerljive pokazatelje vlastitog napretka i napretka afganistanske strane.

IX i X
Planovi postupnog smanjenja aktivnosti EUPOL-a izrađeni su u najvećem opsegu u kojem je to bilo moguće u ovoj fazi, pri čemu se vodilo računa o očekivanom napretku afganistanske strane te o postojanju i razvoju međunarodnih dionika/mehanizama.

ESVD u bliskoj suradnji s Komisijom, odgovoran za financijsko upravljanje, i EUPOL procjenjuju na koje se načine može ostvariti najveća korist od EUPOL-ove imovine u skladu s Financijskom uredbom.

Opažanja

16
Kad je riječ o poteškoćama s vodstvom, istina je da je voditelj Misije tri puta promijenjen, ali to se treba smatrati izvanrednom i nesretnom okolnošću.

28
ESVD smatra da je mandat EUPOL-a bio ograničen na određena područja (civilna policija, reforma ministarstva unutarnjih poslova, kazneno pravosuđe.); Misija stoga nije imala mandat za cjelokupno vođenje (koordinaciju) ukupne potpore reformama/jačanju Ministarstva unutarnjih poslova/ANP-a. Drugi dionici, poput NTM-a, također su imali puni legitimitet za pružanje potpore nadležnim afganistanskim tijelima unutar opsega svojih ovlaštenja. IPCB je uspostavljen radi koordinacije ukupne međunarodne potpore ANP-u i Ministarstvu unutarnjih poslova. Misija je u okviru svog mandata vrlo dobro koordinirala svoje aktivnosti s Misijom osposobljavanja NATO-a u Afganistanu i drugim međunarodnim dionicima.

36
EUPOL je razvio i koristi se mehanizmom praćenja kako bi pratio napredak i odlučivao o korektivnim mjerama ako i kad su one potrebne.

40
Smjernice za ZSOP nazivaju se „Smjernice za horizontalna pitanja”. Nakon utvrđivanja tih nedostataka, ESVD aktivno radi na jasnijem horizontalnom usmjeravanju misija ZSOP-a ako to smatra potrebnim.

45
Istina je da je kazneno pravosuđe tradicionalno vrlo manjkav sektor koji dobiva manju međunarodnu potporu nego što je to slučaj s Afganistanskom nacionalnom policijom ili Ministarstvom unutarnjih poslova. Primjeri dostignuća EUPOL-a jesu razvoj politika i zakonodavstva temeljenih na ljudskim pravima (npr. Kazneni zakon, Zakonik o kaznenom postupku) i uvođenje osposobljavanja u području suradnje policije i tužiteljstva, koje se već u potpunosti provodi pod afganistanskom odgovornošću.

48
Osnivanje Više policijske škole dobar je primjer primjene sveobuhvatnog pristupa u vanjskoj politici EU-a (usklađenost, koordiniranost i komplementarnost).

EUPOL podupire afganistanske ustanove za osposobljavanje koje se bave pitanjima poput izrade plana i programa osposobljavanja, ali i upravljanja Višom policijskom školom i Višom školom za suzbijanje kriminala te organizacijom tih škola, uključujući poveznice s politikom/organizacijom ljudskih resursa u ANP-u te potporu Zapovjedništvu za opće osposobljavanje pri Središnjici ANP-a.

Viša policijska škola i Viša škola za suzbijanje kriminala čvrsto su ustrojene unutar Zapovjedništva za opće osposobljavanje te su postale iznimno učinkovite zasebne ustanove za izobrazbu u kojima je od kraja 2010. više od 13 000 zaposlenika Afganistanske nacionalne policije završilo različita osposobljavanja.

50
Postupak EUPOL-a za vrednovanje/procjenu poboljšao se od uvođenja tzv. pregleda na polovini razdoblja (koji su nakon uvođenja izmijenjenog OPLAN-a početkom 2015. preimenovani u tromjesečne preglede), kao i mjesečnih pregleda početkom 2014.

52
Misija je u skladu sa svojim OPLAN-om i u dogovoru s afganistanskim kolegama uspjela rasporediti/angažirati savjetnike/mentore. Analiza nedostataka afganistanskih kapaciteta temeljila se na OPLAN-a (koji se zasnivao na razgovorima s afganistanskim vlastima).

53
Jedan od najvećih izazova je ostvarenje konkretnog napretka/učinka u pogledu strateških pitanja poput razvoja ljudskih resursa u ANP-u i upravljanja tim resursima ili uključivanja pitanja ljudskih prava u ANP (to su pitanja koja obično zahtijevaju potporu u obliku mentorstva/savjetovanja). Mogu se spomenuti i drugi vanjski čimbenici poput ponovnog određivanja prioriteta afganistanske strane.

58
Upotreba projektnih jedinica relativno je novo obilježje civilnog ZSOP-a. Zbog različitih razloga, projektne jedinice ne postoje u svim misijama, iako se smatraju vrlo korisnim kapacitetom za ostvarenje ciljeva civilnih misija ZSOP-a. Stoga civilne misije ZSOP-a nisu imale dovoljno mogućnosti usporedbe pri uspostavi prvih projektnih jedinica unutar njihova ustroja. To je bio slučaj s EUPOL-ovom misijom AFG. Misija je stoga prošla kroz proces u kojem je naučila upravljati svojom projektnom jedinicom. Projektna jedinica sada se ustalila unutar Misije, osigurani su koordinacija s drugim dijelovima Misije i interni postupci kojima se osigurava potpuna usklađenost predloženih projekata s ciljevima Misije. Države članice EU-a (RELEX) u okviru godišnje rasprave o proračunu Misije podržavaju projekte u okviru projektne jedinice.

59
Čak i prije uvođenja fleksibilnih postupaka nabave FPI se složio s većinom zahtjeva Misije za provedbu pojednostavljenih postupaka nabave (pregovarački postupci s jednom ponudom) u slučajevima kada bi uobičajeni postupci nadmetanja bili neuspješni zbog teške situacije na lokalnom tržištu ili za hitnu kupnju robe i usluga.

60
Uvođenjem opće primjene fleksibilnih postupaka pojednostavilo se i ubrzalo primjenu pregovaračkog postupka s jednom ponudom jer Misija više nije morala dobiti odobrenje FPI-a prije provedbe takvih postupaka.

70
Komisija želi istaknuti da se u okviru svake intervencije u obliku potpore afganistanskoj policiji koja se financira iz DCI-ja treba dokazati da je pomoć u potpunosti u skladu s kriterijima Odbora za razvojnu pomoć (DAC), koji moraju biti ispunjeni za dobivanje statusa Službene razvojne pomoći (u skladu s definicijom Odbora za razvojnu pomoć OECD-a) te s uredbom o DCI-ju kojom se uvode neka ograničenja u pogledu vrste aktivnosti koje se mogu financirati i provoditi.

U trenutačnom političkom kontekstu pokazatelji koji se odnose na sigurnost i dalje su najbitniji za našu potporu Afganistanskoj nacionalnoj policiji (ANP) u okviru Instrumenta razvojne suradnje.

Za osiguravanje trajne sigurnosti u Afganistanu u jednakoj su mjeri odgovorni Afganistanska nacionalna policija (ANP) i Afganistanska nacionalna vojska. To je i dalje jedan od najvažnijih ciljeva suradnje EU-a, pored doprinosa održavanju i razvoju ANP-a. Osim toga, nadležna afganistanska tijela i dalje imaju obvezu usmjeriti veću pozornost na razvoj kapaciteta civilne policije.

Kad je riječ o poboljšanom kapacitetu ANP-a kao civilne policije pod civilnim nadzorom (za trajanja Provedbenog plana misije (MIP) za razdoblje 2014. – 2020.), u okviru MIP-a predložen je drugi, zasebni niz od dva pokazatelja koji se odnose na rodnu statistiku Ministarstva unutarnjih poslova i na udio troškova sigurnosti u nacionalnom proračunu (uključujući podatke o plaćama).

71
Kad je riječ o načinu provedbe potpore vladavini prava i uporabi uzajamnog fonda LOTFA za doprinose u okviru Instrumenta razvojne suradnje, Komisija i ESVD žele istaknuti da za sada korištenje Uzajamnim fondom za zakon i red kojim upravlja UN ostaje opcija kojoj se daje prednost ako se u okviru trenutačnog postupka preispitivanja može postići suglasnost u vezi s potrebnim poboljšanjima.

EU u tom području blisko surađuje s međunarodnom zajednicom u cjelini. U skladu s Novim dogovorom o angažmanu u nestabilnim državama, Komisija i ESVD smatraju da projektni pristup nije optimalan u smislu učinkovitosti pomoći. Ako se ispune relevantni uvjeti i ako to bude moguće s obzirom na rizike u području politike i upravljanja, s vremenom bi se moglo uvesti proračunsku potporu kojom bi bila obuhvaćena i potpora vladavini prava.

72
ESVD i Komisija svjesni su problemam koje je istaknuo Sud u pogledu smanjenja Misije i vremena potrebnog za pripremu likvidacije imovine i zatvaranja Misije te pomno prati proces smanjenja Misije. Smanjenju Misije prethodi priprema proračuna za razdoblje u kojem će se provesti smanjenje, a to se odnosi i na fazu likvidacije. Iako u ovoj fazi još nije dostavljen formalni plan smanjenja ili zatvaranja Misije, tijekom pripreme proračuna vode se razgovori s Misijom o njegovim glavnim elementima, posebno onima s financijskim učinkom, te ih se usuglašava s Misijom.

ESVD i Komisija namjeravaju izraditi smjernice za smanjenje Misije.

73
Misije su subjekti kojima su povjerene zadaće u okviru neizravnog upravljanja, stoga Komisija, iako priznaje da se tako ne odražava stvarna vrijednost imovine, od misija ne traži da izvijeste o toj vrijednosti, već samo o kupljenoj opremi i promjenama inventara.

74
Misija je u procesu prijenosa i zbrinjavanja viška oklopnih vozila. 13 oklopnih vozila bit će preneseno Misiji ZSOP-a u Kijevu u Ukrajini.

Prijenos viška oklopnih vozila moglo bi se u budućnosti olakšati kada bi se ulogu skladišta ZSOP-a proširilo na logistiku povezanu s preuzimanjem, obnovom i preraspodjelom viška oklopnih vozila (i druge opeme).

76
Jedna od osnovnih zadaća planiranog zajedničkog uslužnog centra (platforme za potporu Misiji) bit će izrada sveobuhvatnih pravila i smjernica.

Zaključci i preporuke

78
Mentorstvo, savjetovanje i osposobljavanje metode/alati su za provedbu posebnih ciljeva. U posljednjoj fazi Misije nije najprikladnije procijeniti dostignuća EUPOL-a razdvajanjem aktivnosti „osposobljavanja" i aktivnosti „mentorstva/savjetovanja". Većinu vremena svi ti različiti alati primjenjuju se usporedno za pružanje potpore lokalnim partnerima. Tijekom posljednjih godina Misije za pružanje te potpore uglavnom se primjenjivalo mentorstvo i savjetovanje, osposobljavanje u manjoj mjeri (posebno izravno osposobljavanje), a tijekom posljednjih godina Misije uopće nije bilo osposobljavanja. Većina postignuća u okviru operativnih linija 1, 2 i 3 tijekom posljednjih godina ostvarena su samo s pomoću aktivnosti EUPOL-a u području mentorstva i savjetovanja.

Čak i ako je opseg projekata (koje je provodila projektna jedinica Misije) ponekad bio ograničen, oni su bili važni jer se njima omogućivalo druge aktivnosti Misije.

Preporuka br. 1
ESVD prihvaća ovu preporuku. Doprinosima država članica u velikoj se mjeri utječe na provedbu i kontinuitet Misije jer se trenutačni sustav uglavnom oslanja na snage koje osiguravaju države članice.

U tom pogledu, ESVD smatra da bi se također moglo istražiti mogućnosti povećanja fleksibilnosti pri oglašavanju radnih mjesta, posebno kada je riječ o upućenom/ugovornom osoblju.

82
ESVD ne smatra da su države članice EU-a pri uspostavi EUPOL-ove misije AFG očekivale od EUPOL-a da okupi sve dionike u EU-u unutar jedinstvenog europskog okvira. Međutim, EUPOL je snažno podupro uspostavu i funkcioniranje međunarodnih koordinacijskih struktura, poput Međunarodnog odbora za policijsku koordinaciju.

Preporuka br. 2 (a)
ESVD i Komisija prihvaćaju ovu preporuku. To je već slučaj s nekim aspekatima pripreme za raspoređivanje. ESVD dalje radi na toj temi. Međutim, budući da su troškovi osposobljavanja prije raspoređivanja prihvatljivi u okviru proračuna ZVSP-a samo za osoblje koje je već član Misije, treba razmotriti neke pravne i financijske aspekte. U suprotnome, država pošiljateljica snosila bi troškove za upućeno osoblje, ali ne bi bilo mogućnosti pokrivanja troškova osoblja koje je Misija zaposlila, ali s kojim još nije potpisala ugovor.

Preporuka br. 2 (b)
ESVD i Komisija prihvaćaju ovu preporuku. To je već slučaj s nekima od navedenih tema. ESVD dalje radi na dodatnim temama.

Nadalje, stečena iskustva osnovni su dio provedbe operacija pod vodstvom CPCC-a. Ta se iskustva dijeli s drugim službama ESVD-a, Komisijom i državama članica, a njihova je dodana vrijednost već dokazana pri unapređenju misija.

Kad je riječ o postojećim administrativnim smjernicama, ESVD i Komisija nastavljaju svakodnevno raditi na tome da ih učine korisnijima te da ih usklade s konkretnim potrebama misija na terenu.

Planirani zajednički uslužni centar (jedinica za potporu Misiji) pod nadzorom će ESVD-a i Komisije izraditi sveobuhvatne smjernice o financijama, računovodstvu i upravljanju imovinom.

Preporuka br. 2 (c)
ESVD i Komisija prihvaćaju ovu preporuku.

Nakon završetka analize troškova i koristi 2013. te razgovora održanih unutar radne skupine RELEX, sada se očekuje odluku o uspostavi zajedničkog uslužnog centra koji će koristiti civilnim misijama ZSOP-a.

Upravljanje imovinom misija koje su u tijeku ubuduće bi se moglo olakšati kada bi se ulogu skladišta ZSOP-a proširilo na logistiku povezanu s preuzimanjem, obnovom i preraspodjelom viška opreme. Trenutačno se preispituju funkcioniranje i uloga skladišta ZSOP-a te je jedan od mogućih scenarija proširenje njegove uloge, kojom bi u tom slučaju bili obuhvaćeni i rukovanje cjelokupnom logistikom za skladištenje i/ili preraspodjelu viška opreme od misija koje se smanjuju ili zatvaraju.

86

Kad je riječ o provedbi Misije u okviru operativne linije 3, ESVD smatra da su vidljiva i poboljšanja. Provedba mandata i učinak EUPOL-a mogu se ocijeniti samo s obzirom na napredak afganistanske strane u područjima obuhvaćenima mandatom Misije.

Kad je riječ o procjeni provedbe/postignuća Misije prema „vrsti aktivnosti" (MMA nasuprot „osposobljavanju"), vidjeti odgovor ESVD-a na odlomak 78.

Kad je riječ o projektima koji se provode u okviru Projektne jedinice, istina je da su u prvim godinama mandata Misije uočeni nedostaci, ali sada postoje mehanizmi koji su više strukturirani, pa omogućuju veću usklađenost projekata s planiranim aktivnostima i ciljevima Misije.

Preporuka br. 3 (a)

ESVD prihvaća ovu preporuku.

Iako je pristup koji se temelji na osposobljavanju podučavatelja primjeren u nekim okolnostima (pri stvaranju lokalnog kapaciteta za početno osposobljavanje), pri pružanju potpore lokalnim vlastima u uspostavi/profesionalizaciji njihova vlastitog kapaciteta osposobljavanja taj pristup treba smatrati samo jednim (početnim) elementom traženog pristupa. Samo potpora u obliku savjetovanja i mentorstva u pogledu aspekata izgradnje kapaciteta za osposobljavanje koji su više strukturne prirode (kakvuje pružio EUPOL) može imati održiv učinak.

Preporuka br. 3 (b)

ESVD prihvaća ovu preporuku.

ESVD smatra da u planovima i programima osposobljavanja koje je razvio EUPOL lokalna kultura nije uzeta u obzir u najvećoj mogućoj mjeri. Međutim, u nekim slučajevima lokalni partneri nerado su se koristili tim planovima i programima (tj. prihvaćali neke njihove aspekte) koji su bili izrađeni uz potporu Misije. No te se planove i programe osposobljavanja (tj. neke njihove aspekte) sa stajališta Misije s pravom smatralo ključnima jer su se odnosili na temeljne vrijednosti EU-a povezane s ljudskim pravima, korupcijom itd.

Preporuka br. 3 (c)

ESVD prihvaća ovu preporuku. Misija sada provodi takvo vrednovanje.

Preporuka br. 3 (d)

ESVD prihvaća ovu preporuku. Za EUPOL je takva procjena provedena u okviru posljednjeg preispitivanja mandata Misije. Misija je standardizirala, bolje strukturirala i ažurirala dnevnike mentorstva.

Preporuka br. 3 (e)

ESVD i Komisija prihvaćaju ovu preporuku. Također će se istražiti mogućnosti produljenja razdoblja primopredaje između osoblja koje dolazi i onoga koje odlazi.

Preporuka br. 3 (f)

ESVD prihvaća ovu preporuku. Prema EUPOL-u projekti koji se provode u okviru projektne jedinice sada su u potpunosti integrirani u Provedbeni plan Misije, nakon što je uveden stroži interni postupak Misije kojim se omogućuje usklađenost s njezinim operativnim aktivnostima.

Preporuka br. 4
ESVD prihvaća ovu preporuku.

ESVD smatra da su aspekti održivosti već uvršteni u operativno planiranje aktivnosti Misije, u smislu da su sve aktivnosti Misije usmjerene na jačanje kapaciteta lokalnih partnera do razine „dovoljno dobri" kako bi se nastavili razvijati na održiv način.

Ako se na temelju procjene koju provede Misija zaključi da lokalni kapaciteti neće biti dovoljno jaki, i u slučaju kada se mandat Misije privodi kraju, ona na temelju svog OPLAN-a aktivno surađuje s drugim (međunarodnim/lokalnim) dionicima kako bi odredila neke među njima koji bi prema potrebi mogli pružiti naknadnu potporu lokalnim partnerima, oslanjajući se na postignuća Misije.

Preporuka br. 5 (a)
ESVD i Komisija prihvaćaju ovu preporuku. Kao što je to već bio slučaj u prethodnim misijama, ESVD i Komisija već dvije godine, tj. puno prije kraja mandata, blisko surađuju s EUPOL-om kako bi se na najprikladniji način pripremila faza likvidacije, uzimajući u obzir izazove i složenost afganistanskog scenarija.

ESVD i Komisija namjeravaju zajedno izraditi smjernice za smanjenje misija.

Kad je riječ o zatvaranju misija, Komisija je već izdala upute o zatvaranju misija.

Preporuka br. 5 (b)
ESVD i Komisija prihvaćaju ovu preporuku. Vidjeti i odgovor na preporuku br. 5.a.

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
  u knjižari EU-a (http://bookshop.europa.eu);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
  u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
  pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
  kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
  ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

  (*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

Publikacije koje se plaćaju:

- u knjižari EU-a (http://bookshop.europa.eu).

Sud je ocijenio da misija EUPOL-a u Afganistanu, civilna misija u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike, nije bila sasvim djelotvorna u ispunjavanju svojeg mandata. Jednim dijelom su za to odgovorni vanjski čimbenici, no neki su nedostatci u samoj misiji.
Sud daje niz preporuka za poboljšanje djelotvornosti misije EUPOL u Afganistanu i održivosti postignutih rezultata, koje vrijede i za druge misije u okviru zajedničke sigurnosne i obrambene politike.

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Ured za publikacije