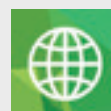


Posebno poročilo

Policijska misija EU v Afganistanu: mešani rezultati



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE

EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-naslov: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Veliko dodatnih informacij o Evropski uniji je na voljo na internetu.
Dostop je mogoč na strežniku Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2015

Tiskana izdaja	ISBN 978-92-872-2530-6	ISSN 1831-094X	doi:10.2865/912933	QJ-AB-15-007-SL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2521-4	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/863845	QJ-AB-15-007-SL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2484-2	ISSN 1977-5784	doi:10.2865/07883	QJ-AB-15-007-SL-E

© Evropska unija, 2015

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Za vsako uporabo ali reprodukcijo slike 1 je treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnika avtorske pravice.

Printed in Luxembourg

Posebno poročilo

Policijska misija EU v Afganistanu: mešani rezultati

(v skladu z drugim pododstavkom člena 287(4) PDEU)

Posebna poročila Evropskega računskega sodišča predstavljajo rezultate njegovih revizij smotrnosti poslovanja in skladnosti za posamezna proračunska področja ali upravljalvske teme. Računsko sodišče izbira in načrtuje revizijske naloge tako, da je njihov učinek kar največji, in pri tem upošteva tveganje za smotrnost ali skladnost, višino ustreznih prihodkov ali porabe, prihodnji razvoj ter politični in javni interes.

To revizijo smotrnosti poslovanja je opravil revizijski senat III, ki ga vodi član Evropskega računskega sodišča Karel Pinxten in ki je specializiran za področja porabe za zunanje ukrepe. Revizijo je vodil član Evropskega računskega sodišča Hans Gustaf Wessberg, pri njej pa so sodelovali vodji enote Sabine Hiernaux-Fritsch in Fabrice Mercade, vodja kabineta g. Wessberga Peter Eklund, vodja ekipe Nikolaos Zompolas in ataše kabineta g. Wessberga Emmanuel-Douglas Hellinakis.



Od leve proti desni: vodja enote F. Mercade, član Evropskega računskega sodišča H. G. Wessberg, vodja enote S. Hiernaux-Fritsch, vodja kabineta g. Wessberga P. Eklund, vodja ekipe N. Zompolas in ataše kabineta g. Wessberga E.-D. Hellinakis.

Odstavek

Glosar in kratice

I–X **Povzetek**

1–6 **Uvod**

7–9 **Obseg revizije in revizijski pristop**

10–76 **Opažanja**

10–21 **Ustrezen mandat, vendar problematičen začetek**

11–14 **Oblikovanje EUPOL**

15–21 **Težave pri razmestitvi**

22–30 **Težave pri usklajevanju mednarodnih prizadevanj**

23–27 **Prizadevanja na evropski ravni, vendar brez celovitega evropskega pristopa**

28–30 **EUPOL ima kljub svojim prizadevanjem omejene možnosti za vplivanje na glavne akterje**

31–41 **Podporne funkcije in usmerjanje s sedeža so se sčasoma izboljšali**

32–36 **Zmogljivosti za načrtovanje in poročanje so se izboljšale, vendar še vedno obstajajo pomanjkljivosti**

37–41 **Usmerjanje in podporne funkcije sedeža: slabosti se obravnavajo**

42–65 **Učinek EUPOL: lokalni uspeh, vendar splošni pomisleki glede trajnosti**

43–45 **Pri dveh od treh linij operacij so bile izboljšave opaznejše**

46–60 **EUPOL je bil večinoma uspešen pri dejavnostih, povezanih z usposabljanjem, manj pa pri mentorstvu in svetovanju; projekti niso veliko prispevali k ciljem misije**

61–65 **Predpogoji za trajnost dosedanjih dosežkov še niso vzpostavljeni**

66–76 **Zapuščina EUPOL: postopno ukinjanje – kaj je na vrsti zdaj?**

67–71 **Načrtovanje izhodne strategije dobro napreduje, toda potrebno je dodatno delo**

72–76 **Likvidacija: potreben je usklajen in strukturiran pristop**

77–88

Zaključki in priporočila

Priloga I – Časovnica EUPOL

Priloga II – Obveznosti in plačila EUPOL po proračunskih obdobjih

Priloga III – Pregledani projektni spisi in spisi o mentorski dejavnosti EUPOL

Priloga IV – Terenski uradi EUPOL od leta 2007 do leta 2014

Odgovori Komisije in ESZD

Civcom: Odbor za civilne vidike kriznega upravljanja je svetovalni organ, ki ga je ustanovil Svet. Odbor zagotavlja informacije, oblikuje priporočila in svetuje Političnemu in varnostnemu odboru glede civilnih vidikov kriznega upravljanja.

CMPD: Direktorat za krizno upravljanje in načrtovanje je oddelek ESZD, ki ima primarno odgovornost za politično in strateško načrtovanje na področju SVOP. Zadolžen je za izvajanje strateškega in vnaprejšnjega načrtovanja novih misij SVOP in izvajanje strateških pregledov obstoječih misij SVOP.

Conops: Koncept operacij je dokument o načrtovanju, ki prenaša politično namero v vodenje in usmerjanje tako, da je v njem navedeno, kateri ukrepi so potrebni za izvedbo misije.

CPCC: Civilna zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij je oddelek ESZD, ki podpira civilnega poveljnika operacije (ki je hkrati direktor civilne zmogljivosti za načrtovanje in izvajanje operacij) pri izvajanju njegovih odgovornosti v zvezi z operativnim načrtovanjem in izvajanjem civilnih misij SVOP.

EGF: Evropske žandarske sile.

ESZD: Evropska služba za zunanje delovanje.

FPI: Služba za instrumente zunanje politike je oddelek Komisije, ki je neposredno odgovoren visokemu predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko. Služba med drugim upravlja odhodke za ukrepe, izvedene v okviru skupne zunanje in varnostne politike, vključno s civilnimi misijami SVOP, in instrumenta za stabilnost.

GPPT: Projektna skupina nemške policije v Afganistanu (*German Police Project Team*).

IPCB: Mednarodni odbor za usklajevanje policije v Afganistanu.

ISAF: Mednarodne varnostne sile za pomoč, del skupnih mednarodnih prizadevanj v skladu z mandatom Varnostnega sveta Združenih narodov. Prizadevale so si za zagotovitev razmer, ki bi afganistanski vladi omogočile izvajanje njenih pristojnosti po vsej državi.

LOTFA: Skrbniški sklad za javni red in mir v Afganistanu.

Mentorstvo: Strukturiran prenos znanja med mentorjem in mentorirancem, ki naj bi v idealnih razmerah temeljil na zaupanju in medsebojnem spoštovanju. Cilj prenosa je doseganje posameznih in/ali organizacijskih sprememb v skladu s strategijo in/ali načrtom, določenim na različnih ravneh – na strateški, operativni in taktični (*vir:* priročnik EUPOL za mentorstvo, april 2013).

MIP: Izvedbeni načrt misije.

Nato: Organizacija Severnoatlantske pogodbe.

NTM-A: Natova misija usposabljanja v Afganistanu.

OPLAN: Načrt delovanja je dokument, v katerem so natančneje opredeljene operativne podrobnosti, potrebne za doseganje ciljev, določenih v konceptu operacij.

PPEU: Posebni predstavnik Evropske unije.

PVO: Politični in varnostni odbor. PVO v skladu s členom 38 Pogodbe o Evropski uniji v okviru odgovornosti Sveta in visokega predstavnika izvaja politični nadzor in strateško vodi operacije za krizno upravljanje.

Sedež: Službe ESZD in Komisije v Bruslju.

Spremljanje: Opazovanje, ocenjevanje in poročanje o smotnosti zadevnih institucij in njihovih uslužbencev (*vir:* priročnik EUPOL za mentorstvo, april 2013).

Svetovanje: Kratkoročni prenos znanja/podpore skupini, namenjen opredelitvi rešitev za posamezne težave in razvoju projektov v določenem roku (*vir:* priročnik EUPOL za mentorstvo, april 2013).

SVOP: Skupna varnostna in obrambna politika. Prej je bila znana pod imenom evropska varnostna in obrambna politika (EVOP). SVOP je postala z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe.

Tashkeel: Dokument/struktura/sistem s podrobnim opisom vseh kadrovskih mest in ravni.

I

Po padcu talibanskega režima so se Evropska unija (EU) in njene države članice zavezale, da bodo podpirale afganistansko vlado pri vzpostavljanju trdnjega okvira pravne države v Afganistanu. Policijska misija EU v Afganistanu (EUPOL) je civilna misija, ki je bila ustanovljena leta 2007 v okviru skupne varnostne in obrambne politike (SVOP) EU. Njen namen je prispevati k vzpostavitvi trajnostne in uspešne civilne policije, za katero bi imel lastno odgovornost Afganistan.

II

Sodišče je ocenilo, ali je bila EUPOL Afghanistan uspešna pri izvajanju svojega mandata. Revizija je bila osredotočena na to, ali je bila EUPOL dobro načrtovana in dobro usklajena, ali je dobila ustrezno operativno podporo in usmerjanje, ali je prispevala k napredku afganistanske nacionalne policije ter ali je bilo njeno postopno ukinjanje ustrezno pripravljeno. Revizija je zajela obdobje od vzpostavitve EUPOL do konca leta 2014, s posebnim poudarkom na njenih dejavnostih po letu 2012.

III

EU je uspelo ustanoviti evropsko civilno policijsko misijo v Afganistanu v še posebno nevarnih in težkih razmerah. Po težavnem začetku je EUPOL pri drugih akterjih postopoma pridobila ugled zaradi svojega strokovnega znanja in bistvenega prispevka k tekoči reformi sektorja policije.

IV

Sodišče je ugotovilo, da je bila EUPOL Afghanistan delno uspešna pri izvajanju svojega mandata. Izboljšave so bile opaznejše pri dveh od treh glavnih linij operacij EUPOL. Sodišče je preučilo tudi rezultate EUPOL glede na vrsto dejavnosti in ugotovilo, da je bila EUPOL v veliki meri uspešna pri dejavnostih, povezanih z usposabljanjem, manj pa pri mentorstvu in svetovanju. Projekti so omejeno prispevali k ciljem misije, kar je deloma morda mogoče pojasniti z zunanjimi dejavniki, vendar je nekatere pomanjkljivosti mogoče pripisati neposredno EUPOL.

V

V zvezi z načrtovanjem EUPOL je bila pred sklepom Sveta o vzpostavitvi misije opravljena temeljita analiza afganistanskih potreb. Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da cilji EUPOL dajejo dodano vrednost z osredotočanjem na usposabljanje na strateški ravni in svetovanje na področju policijskega dela, kar je preko dela drugih mednarodnih akterjev povezano s širšo problematiko pravne države. Vendar pa je bila razmestitev EUPOL zapletena in zelo dolgo je trajalo, da je misija dobila določeno število uslužbencev, predvsem zaradi težavnih operativnih razmer ter težav z zaposlovanjem in logistiko.

VI

Kar zadeva usklajevanje, EUPOL ni uspelo združiti vseh evropskih akterjev v enoten evropski okvir za izboljšanje policijskega dela v Afganistanu, vendar pa je okrepila sodelovanje z državami članicami EU na terenu in se resnično trudila za spodbujanje mednarodnega sodelovanja.

VII

Glede podpore in usmerjanja, ki ju je nudil sedež, je Sodišče ugotovilo, da so države članice EU in ESZD redno prilagajale mandat EUPOL v skladu s spremenjajočimi se prednostnimi nalogami in razmerami na terenu. Poročanje EUPOL izpolnjuje osnovne zahteve glede odgovornosti, vendar ostaja večinoma opisno in premalo osredotočeno na dosežene rezultate in dodano vrednost. Podpora s sedeža je bila na splošno ustrezna in koristna, toda usmerjanje bi moralo biti podrobnejše, da bi zadostilo specifičnim operativnim potrebam misije. Potekajo prizadevanja za izboljšanje usmerjanja ter na podlagi stroškov in koristi se preučuje možnost dodatne centralizacije nekaterih funkcij.

VIII

Glede doseženih rezultatov in njihove trajnosti je EUPOL pomagala afganistanski nacionalni policiji pridobiti zaupanje javnosti, tako da je podpirala izvajanje osnovnih načel civilnega policijskega dela. Kljub temu so v sektorjih policije in pravosodja še naprej sistemske slabosti. Dolgoročna trajnost izidov EUPOL in afganistanskega sektorja policijskega dela je ogrožena, saj bo močno odvisna od pripravljenosti afganistanskih organov, da prevzamejo lastno odgovornost v zvezi z izidi, varnostnimi razmerami ter financiranjem, ki ga zagotavljajo EU in drugi mednarodni deležniki.

IX

Glede postopnega ukinjanja sta EUPOL in Evropska služba za zunanje delovanje (ESZD) pripravili načrt za dokončanje dejavnosti EUPOL do konca leta 2016, vendar je še nekaj pomislekov o tem, kako lahko EU gradi na dosežkih EUPOL in ali bo mogoče pri prodaji sredstev misije pridobiti najvišjo mogočo vrednost.

X

Priporočila Sodišča veljajo za misijo EUPOL v Afganistanu, nanašajo pa se tudi na vzpostavljanje, razmestitev in splošne vidike izboljšanja pripravljalnih ukrepov in podpornih funkcij za prihodnje misije SVOP. Vključujejo tudi praktične ukrepe za izboljšanje uspešnosti vsake vrste dejavnosti, ukrepe za izboljšanje trajnosti izidov misij SVOP in pripravo splošne strategije za zmanjševanje tveganj, povezanih z zmanjševanjem in zaključevanjem misij ter prodajo sredstev misij.

01

Po padcu talibanskega režima leta 2001 so afganistanski predstavniki sodelovali na pogovorih v okviru ZN, ki so potekali v Bonnu, zaradi odločanja o načrtu za upravljanje države. Ti pogovori so privedli do Bonnskega sporazuma¹, s katerim je bila za vodenje države ustanovljena začasna oblast v Afganistanu in ki je pozval k razmestitvi mednarodnih vojaških sil² za pomoč začasni oblasti pri ohranjanju varnosti v Kabulu in njegovi okolici (glej **Prilogo I**).

02

Na srečanju mednarodnih donatorjev v okviru konference G8³, ki je aprila 2002 potekala v Ženevi, je bil na podlagi okvira vodilnih držav sprejet reformni program, ki naj bi obravnaval zlasti varnostna vprašanja. V tem okviru je bil varnostni sektor razdeljen na pet stebrov, za nadzor in podporo reformam v sklopu posameznega stebra pa je bilo določenih pet vodilnih držav. Te so bile Nemčija (pristojna za policijsko delo), Japonska (razorožitev, demilitarizacija in ponovno vključevanje), Italija (pravosodje), Združeno kraljestvo (boj proti drogam) in ZDA (vojska). V zvezi s tem je aprila 2002 začel delovati urad projektne skupine nemške policije (GPPT). Okvir naj bi zagotovil delitev bremena, vendar ni bilo mehanizma, ki bi zagotovil celovit in usklajen pristop pri prizadevanjih mednarodne skupnosti za reformo varnostnega sektorja.

03

Do leta 2005 je bil pristop na podlagi koncepta vodilnih držav oslavljen in ISAF je v mednarodni skupnosti prevzel dejansko vodilno vlogo pri razvoju varnostnega sektorja v Afganistanu. EU in njene države članice so se v skupni deklaraciji⁴ zavezale, da bodo podpirale afganistansko vlado pri vzpostavljanju močnejšega okvira pravne države v Afganistanu (glej **slika 1**).

- 1 Sporazum o začasni ureditvi v Afganistanu do ponovne vzpostavitve stalnih vladnih organov, Bonn, 5. decembra 2001.
- 2 V odgovor na ta poziv je bila z resolucijo Varnostnega sveta ZN št. 1386 z dne 20. decembra 2001 odobrena vzpostavitev Mednarodnih varnostnih sil za pomoč (ISAF). Leta 2011 je 25 držav članic EU v ISAF razmestilo približno 33 000 vojakov.
- 3 Skupina G8 je ime foruma vlad osmih vodilnih razvitih gospodarstev (Kanade, Francije, Nemčije, Italije, Japonske, Rusije, Združenega kraljestva in Združenih držav Amerike) in Evropske komisije.
- 4 Skupna izjava EU „Zaveza novemu partnerstvu med EU in Afganistanom“, 16. november 2005.

Slika 1 Zemljevid Afganistana



04

Afganistanski dogovor iz leta 2006, ki je nastal na londonski konferenci januarja 2006, je zagotovil nov okvir za sodelovanje med izvoljeno vlado Afganistana in mednarodno skupnostjo. V tem kontekstu je bila jeseni leta 2006 izvedena skupna ocenjevalna misija EU, da bi se ocenile afganistanske potrebe v sektorju pravne države. Novembra 2006 ji je sledila misija za

ugotavljanje dejstev, v okviru katere je bil oblikovan predlog o skupni intervenciji EU na podlagi strateškega pristopa k vzpostavljanju delujoče nacionalne policije s pristojnostmi za celotno državo. Ta predlog je podprla afganistanska vlada, ki je 16. maja 2007 poslala dopis, s katerim je EU povabila k vzpostavitvi policijske misije (glej **okvir 1**).

Okvir 1

Misije SVOP

Skupna varnostna in obrambna politika (SVOP) omogoča, da EU prevzame vodilno vlogo pri operacijah za ohranjanje miru, preprečevanju konfliktov in krepitevi mednarodne varnosti. Je del celovitega pristopa EU h kriznemu upravljanju, opira pa se na civilna in vojaška sredstva.

Misije SVOP so dveh vrst: civilne misije, financirane iz proračuna za skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP), in vojaške misije, ki jih financirajo države članice. Civilne misije SVOP se razlikujejo po področju (policija, spremljanje, reforma pravosodnega ali varnostnega sektorja), naravi (misije z izvršilnimi pooblastili ali brez njih) in velikosti.

Na koncu leta 2014 je EU razmestila skupno 32 misij SVOP. Od tega jih je bilo 16 končanih in zaključenih, 16 pa jih je še potekalo (11 civilnih misij in pet vojaških).

05

Svet je 30. maja 2007 sklenil⁵ ustanoviti policijsko misijo EU v Afganistanu (EUPOL). EUPOL naj bi nadaljevala prizadevanja urada projektne skupine nemške policije in skušala uskladiti pristope in prizadevanja različnih partnerjev, ki sodelujejo pri reformi policije. Cilj je bil prispevati k vzpostavitvi trajnostne in uspešne ureditve policijskega dela, za katero bi imel lastno odgovornost Afganistan in ki naj bi zagotovila ustrezno interakcijo s širšim kazenskopravnim sistemom (glej **okvir 2**).

5 Skupni ukrep Sveta 2007/369/SZVP z dne 30. maja 2007 o ustanovitvi policijske misije Evropske unije v Afganistanu (EUPOL Afghanistan) (UL L 139, 31.5.2007, str. 33).

EUPOL

EUPOL, ki je začela delovati 15. junija 2007, je civilna misija SVOP. Podpira reformna prizadevanja afganistanske vlade za vzpostavitev izboljšane civilne policije, ki bi delovala v okvirih pravne države in spoštovanja človekovih pravic.

Civilni poveljnik operacije, ki je hkrati direktor civilne zmogljivosti za načrtovanje in izvajanje operacij, izvaja funkcijo poveljevanja in nadzora EUPOL na strateški ravni pod političnim nadzorom in strateškim vodenjem Političnega in varnostnega odbora. Vodja misije izvaja operativni nadzor nad EUPOL in zagotavlja dnevno upravljanje.

Dejavnosti EUPOL Afghanistan izvajajo predvsem policija in strokovnjaki za pravno državo, napoteni iz držav članic EU, pa tudi pogodbeno zaposleni mednarodni strokovnjaki in lokalni uslužbenci. Delo misije poteka z usposabljanjem in mentorstvom, svetovanjem višjemu vodstvu ustreznih afganistanskih institucij (ministrstvo za notranje zadeve, afganistanska nacionalna policija, ministrstvo za pravosodje in urad generalnega državnega pravobranilca) in njegovim spremljanjem. Izvedla je tudi več projektov.

EUPOL Afghanistan izvaja svoj mandat v okviru treh linij operacij:

- linija operacij 1: spodbujanje institucionalne reforme ministrstva za notranje zadeve,
- linija operacij 2: profesionalizacija nacionalne policije,
- linija operacij 3: povezovanje nacionalne policije s širšim pravosodnim sistemom.

V času revizije na koncu leta 2014 so operacije EUPOL potekale v Kabulu, Heratu in Mazar-e Šarifu.

06

Skupni stroški EUPOL za obdobje od maja 2007 do decembra 2014 so znašali približno 400 milijonov EUR. Skoraj tretjina tega zneska⁶ je bila namenjena stroškom za varnost (glej tudi *Prilogo II*).

6 Ta številčni podatek vključuje vse prevzete obveznosti do konca leta 2014, zato ne odraža najnovejše prevzete obveznosti v višini 57,75 milijona EUR za leto 2015 (Sklep Sveta 2014/922/SZVP z dne 17. decembra 2014 o spremembi in podaljšanju Sklepa 2010/279/SZVP o policijski misiji Evropske unije v Afganistanu (EUPOL AFGHANISTAN) (UL L 363, 18.12.2014, str. 152)). Svet je odobril deset sklepov o financiranju (in podaljšanj sklepov o financiranju) v višini 392,4 milijona EUR prevzetih obveznosti in 346,2 milijona EUR s tem povezanih plačil. Stroški za uslužbence (napotene, mednarodne pogodbenice in približno 200 lokalnih) predstavljajo približno 43 % proračuna EUPOL, varnost osebja in prostorov pa 28 %.

Obseg revizije in revizijski pristop

13

07

Sodišče je ocenilo, ali je bila EUPOL Afghanistan uspešna pri izvajanju svojega mandata. Revizija je bila osredotočena na naslednja vprašanja:

- (a) Ali je bila EUPOL dobro načrtovana in vzpostavljena?
- (b) Ali je bila EUPOL dobro usklajena z državami članicami, drugimi mednarodnimi deležniki in afganistanskimi organi?
- (c) Ali je EUPOL glede na svoj mandat dobila ustrezno operativno podporo in usmerjanje?
- (d) Ali je EUPOL prispevala k napredku afganistanske nacionalne policije in ali je verjetno, da bodo rezultati trajnostni?
- (e) Ali je bilo postopno ukinjanje EUPOL ustrezno pripravljeno?

08

Revizija je zajela obdobje od vzpostavitve EUPOL leta 2007 do konca leta 2014. Osredotočena je bila predvsem na dejavnosti EUPOL po letu 2012.

09

Revizija je bila izvedena med julijem in decembrom 2014. Sodišče je dokaze za svojo oceno pridobilo z različnimi sredstvi:

- (a) analizo dokumentacije in pregledom literature;

- (b) obiskom na kraju samem v Kabulu septembra 2014 zaradi preučitve dokazil, pregleda postopkov in sistemov EUPOL ter pogovorov z nacionalnimi policisti, uslužbenci ministrstev za notranje zadeve in pravosodje, uslužbenci EUPOL (vključno z vodji usposabljanj in mentorji), posebnim predstavnikom EU (PPEU) v Afganistanu, uslužbenci delegacije EU v Kabulu, osebjem ISAF in Nata, Mednarodnim odborom za usklajevanje policije v Afganistanu (IPCB), uslužbenci Programa Združenih narodov za razvoj (UNDP) v Kabulu in uslužbenci šestih predstavništev EU v Afganistanu⁷;

- (c) pogovori s ključnimi uslužbenci civilne zmogljivosti za načrtovanje in izvajanje operacij, direktorata za krizno upravljanje in načrtovanje, Službe za instrumente zunanje politike (FPI) ter z referenti za geografsko regijo v ESZD in na Komisiji; potekali so tudi pogovori s predstavniki petih držav članic⁸, ki sodelujejo v Odboru za civilne vidike kriznega upravljanja (Civcom), ter uslužbenci Nata;

- (d) pregledom vzorca šestih dejavnosti spremljanja, mentorstva in svetovanja ter enajstih projektov, ki so bili načrtovani in izvedeni med letoma 2011 in 2014 (glej **Prilogo III**).

- 7 Predstavništva (veleposlaniki ali vodje misij) Francije, Nemčije, Italije, Nizozemske, Švedske in Združenega kraljestva.
- 8 Predstavniki Nemčije, Italije, Nizozemske in Združenega kraljestva ter predsednik Civcom.

Ustrezen mandat, vendar problematičen začetek

namenjena potrebna pozornost operativnim izzivom pri razmestitvi EUPOL.

10

Sodišče je preučilo, ali je bila pred vzpostavitvijo in razmestitvijo EUPOL opravljena izčrpna ocena afganistanskih potreb. Ocenilo je tudi, ali je bila

Fotografija 1

Pisarne EUPOL



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Oblikovanje EUPOL

11

Pred sklepom Sveta o vzpostavitvi EUPOL je potekala skupna ocenjevalna misija EU, ki je med drugim priporočila, naj EU premisli o tem, da bi s policijsko

misijo dodatno prispevala k podpori afganistanske policiji. To je potrdila tudi nato izvedena misija za ugotavljanje dejstev⁹ na koncu leta 2006, ki je predlagala, da bi lahko EU zagotovila dodano vrednost s prispevanjem k civilni policijski misiji s povezavami s širšim področjem pravne države.

⁹ Svet Evropske unije, poročilo o misiji za ugotavljanje dejstev o možni misiji EVOP v Afganistanu, 18. decembra 2006.

12

Misiji sta izvedli veliki in raznoliki ekipi strokovnjakov za področji policijskega dela in pravne države. Pripravljalno delo pred začetkom misije je zagotovilo, da so bili cilji EUPOL usklajeni s prednostnimi nalogami, določenimi v afganistanskem dogovoru iz leta 2006, in varnostnim stebrom afganistanske nacionalne razvojne strategije za obdobje 2008–2013. Zaradi razmer na terenu je bila varnost bistvenega pomena za ustvarjanje pogojev za stabilnost, gospodarsko rast in zmanjševanje revščine.

13

Prednost je bila namenjena pristopu krepitve dosežkov urada projektne skupine nemške policije, ki je bil na terenu že dobro uveljavljen, z zagotavljanjem okrepljene in skladne evropske prisotnosti v varnostnem sektorju, zlasti pri civilnem policijskem delu. Nemška policijska misija je bila uspešna pri usposabljanju višje hierarhije – z zagotavljanjem strateških nasvetov ministrstvu za notranje zadeve in nacionalni policiji ter izboljševanjem sodelovanja z mednarodnimi akterji namesto usposabljanja nacionalnih policistov. Afganistanski in mednarodni akterji so pozdravili EUPOL, saj je zagotovila element, ki je do takrat manjkal v tekočih mednarodnih prizadevanjih kot celoti.

14

Vendar pa se je EUPOL pri izvajanju svojega mandata soočala z zahtevno nalogo zaradi skoraj popolnega pomanjkanja delujoče policije. Druga bistvena vprašanja so zajemala stopnje nepismenosti, ki so bile med policijskimi uslužbenci do 80-odstotne, kar pomeni, da mnogi policisti niso mogli obravnavati dokazov ali brati in pisati poročil. Dodatni izziv za uspešno izvedbo mandata EUPOL je bila razširjenost korupcije v institucijah kazenskega pregona in pravosodnih institucijah.

Težave pri razmestitvi

15

EU je uspelo vzpostaviti civilno policijsko misijo v zelo težavnem in sovražnem okolju. Toda ko je bila EUPOL junija 2007, samo dva meseca po sklepu Sveta o njeni ustanovitvi, ustanovljena, zaradi težavnih operativnih razmer še zdaleč ni bila pripravljena za delovanje. V Kabulu je takrat imela samo štiri uslužbenke, ki niso imeli dostopa do spleta in niso imeli vozil. Dejansko so bili uslužbenci EUPOL večinoma napoteni policisti, ki so bili na hitro preusmerjeni iz misij posameznih držav članic EU¹⁰. Le malo jih je prejelo navodila o tem, kako se bo nova „evropska“ misija razlikovala od njihovih prejšnjih dvostranskih ureditev.

16

Proces razmestitve so dodatno ovirale težave z vodstvom, ki so resno vplivale na operacije v prvi fazi: v prvih 18 mesecih se je trikrat zamenjal vodja EUPOL. Tudi logistične težave, povezane z javnimi naročili opreme ali iskanjem nastanitve za uslužbenke EUPOL, so bile velika praktična vprašanja, ki so dodatno upočasnila operacije.

¹⁰ Centre for European Reform, *Policy Brief*, april 2010.

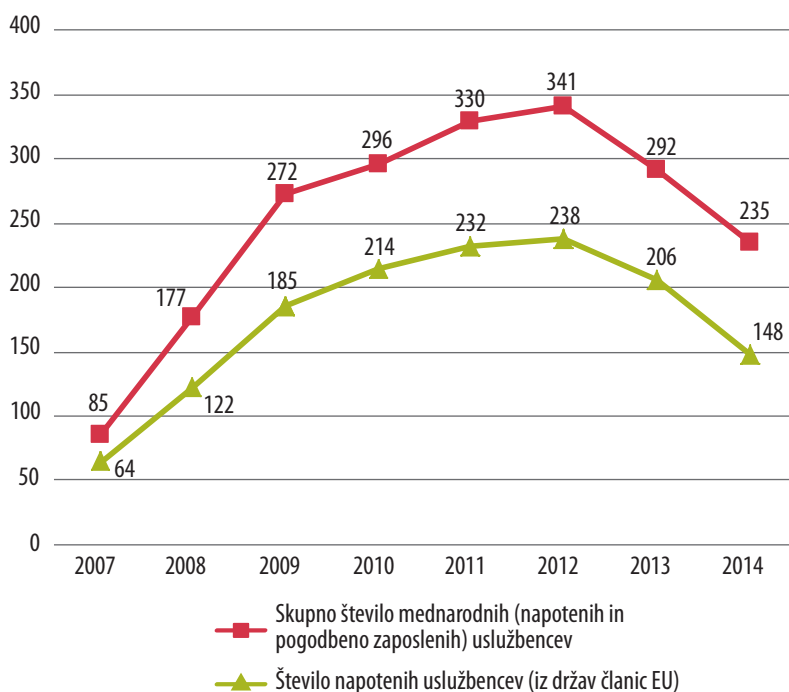
17

Naslednji dejavnik je bila nepripravljenost držav članic za napotitev osebja v misijo, deloma zaradi težav pri zagotovitvi EUPOL (glej tudi odstavek 25). Po načrtih naj bi bila misija v celoti operativna in prisotna v Kabulu in nekaterih pokrajinah pred koncem marca 2008, vendar to ni bilo doseženo. Njen odobreni kadrovski načrt, ki je zajemal 200 mednarodnih uslužbencev, je bil izpolnjen šele februarja 2009, skoraj dve leti po začetku intervencije EU.

18

Čeprav je Svet že leta 2008 priznal, da bi bilo treba prvotno število uslužbencev EUPOL podvojiti na 400, EUPOL do konca leta 2010 še vedno ni dosegla praga 300 uslužbencev (75 % načrtovanih zmogljivosti). Najvišje število uslužbencev, 350, je dosegla šele januarja 2012, nato pa se je število spet zmanjšalo (glej **sliko 2**).

Slika 2 Skupno število mednarodnih (napotenih in pogodbeno zaposlenih) uslužbencev in uslužbencev, napotenih iz držav članic EU, v EUPOL dne 31. decembra vsakega leta od 2007 do 2014



Vir: ESZD (civilna zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij).

19

Obstaja več razlogov, zakaj misija ni dosegla načrtovane zmogljivosti:

- (a) EUPOL je imela zaradi varnostnih razmer v Afganistanu težave pri iskanju prostovoljcev;
- (b) EUPOL so pri zaposlovanju napotnih (in v manjšem obsegu pogodbeno zaposlenih) strokovnjakov konkurirale druge misije SVOP; s tega vidika je bil Afganistan manj privlačna možnost. EUPOL je morala tekmovali tudi z drugimi mednarodnimi misijami, kot so Nativna misija usposabljanja v Afganistanu (NTM-A) in misije Združenih narodov;
- (c) nekatera delovna mesta za napotene uslužbenke, kot so tista, ki zahtevajo poznavanje projektne analize in poročanja, pravno strokovno znanje ali znanje v zvezi s pravno državo, je bilo zaradi majhnega števila kandidatov težko zapolniti;
- (d) zaradi narave nalog EUPOL so bili za nekatera delovna mesta potrebni strokovnjaki z izkušnjami iz nacionalnih ministrstev; najtežje je bilo zapolniti delovna mesta za mentorje policistov, napotene na ministrstvo za notranje zadeve.

20

EUPOL ima mandat za obravnavanje reforme policije na centralni, regionalni in pokrajinski ravni. Vendar je bila razmestitev v pokrajine problematična, zlasti zaradi neustreznih varnostnih razmer, logističnih izzivov ter pomanjkanja ustrezne nastanitve.

21

V takšnem okviru je EUPOL leta 2008 razmestila terenske urade v 11 pokrajin¹¹ (glej *Prilogo IV*) in leta 2009 to število povečala na 16. EUPOL se ni mogla razmestiti po posameznih pokrajinah v Afganistanu, kot je bilo načrtovano, ker ZDA in Turčija z njo niso podpisale tehničnih sporazumov za pokrajine, v katerih so bile prisotne. Poleg tega večina terenskih uradov ni imela dovolj zaposlenih in le v dveh (v Heratu in Mazar-e Šarifu) je bilo ves čas zaposlenih več kot deset oseb. To je potrdila interna ocena ESZD, ki jo je leta 2011 pripravila civilna zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij¹². Zaključek ocene je bil, da je bila izvedba misije v pokrajinah do takrat dokaj slaba, njen učinek pa zanemarljiv. Zaradi dejanskega zaključka delovanja evropskih ekip za pokrajinsko obnovo v afganistanskih pokrajinah je bilo treba nazadnje močno zmanjšati število terenskih uradov EUPOL. Do leta 2013 se je njihovo število, če se ne upošteva Kabula, zmanjšalo na samo dva.

11 Od skupno 34 pokrajin.

12 Civilna zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij 13077/11, poročilo o operativni oceni EUPOL Afghanistan, 11. oktober 2011.

Težave pri usklajevanju mednarodnih prizadevanj

22

Sodišče je preučilo, ali je bila EUPOL dobro usklajena z drugimi prizadevanji EU, drugimi mednarodnimi deležniki in afganistanskimi organi.

Prizadevanja na evropski ravni, vendar brez celovitega evropskega pristopa

23

V poročilu misije za ugotavljanje dejstev je bilo navedeno, da je bistveni dejavnik za uspeh misije to, da zagotovi enoten okvir za države članice s spodbujanjem „evropskega glasu“ pri reformi policije v Afganistanu.

V skupnem ukrepu Sveta o ustanovitvi EUPOL¹³ je bilo podobno navedeno, da bi misija morala po potrebi poskrbeti za usklajevanje, lajšanje in zagotavljanje svetovanja v zvezi s projekti, ki jih izvajajo države članice in tretje države pod njihovo odgovornostjo. To se je izkazalo kot težavno predvsem iz razlogov, ki so navedeni v nadaljevanju.

24

Prvič, usklajevanje med EUPOL, posebnim predstavnikom EU in delegacijo EU je bilo v začetku zelo šibko, čeprav so bile od leta 2010 s spremenjenim mandatom dodatno razjasnjene njihove vloge in odgovornosti. Dodan je bil dodaten sklic na odgovornost vodje misije, ki „se [...] usklajuje z drugimi akterji Unije na terenu [...] [in mu posebni predstavnik EU daje] smernice za lokalno politično delovanje.“ Usklajevanje znotraj EU se je dodatno izboljšalo, ko je bila leta 2011 ustanovljena

ESZD. Ta je zagotovila strukturiran usklajevalni mehanizem in povzročila nastanek mesta „ambasadorja z dvojno nalogo“ (hkrati posebni predstavnik EU in vodja delegacije EU).

25

Drugi izziv je bilo dejstvo, da so države članice EU hkrati s tem, da so napotile uslužbenke v EUPOL, še naprej izvajale svoje lastne ukrepe. Države članice so imele v sektorjih policije, kazenskega pregona in pravne države v Afganistanu svoje prednostne dejavnosti. Pridružitve EUPOL namesto ohranjanja dvostranskih prizadevanj so včasih razumele kot izgubo nacionalnega vpliva in prepoznavnosti na terenu.

26

EUPOL si je skozi čas močno prizadevala, da bi svoje dejavnosti pri posameznih projektih usklajevala z državami članicami EU. Eden od primerov je bilo tesno sodelovanje med EUPOL in projektno skupino nemške policije.

27

Nekatere države članice¹⁴ so sodelovale tudi pri vzporednih skupnih evropskih prizadevanjih, kot so evropske žandarmerijske sile (EGF)¹⁵. Države članice EU z žandarmerijskim modelom so torej imele več skupnega s pristopom evropskih žandarmerijskih sil ali Natove misije usposabljanja v Afganistanu¹⁶ kot s civilnim policijskim delom, za katerega si je prizadevala EUPOL. Nekatere države članice EU, s predstavniki katerih so bili opravljeni pogovori, so menile, da je žandarmerijski model usposabljanja primernejši za afganistanske razmere na terenu.

13 V Skupnem ukrepu o ustanovitvi EUPOL je določeno: „Svet in Komisija v skladu s svojimi pristojnostmi zagotovita usklajenost izvajanja tega skupnega ukrepa z drugimi zunanjepolitičnimi dejavnostmi Skupnosti v skladu s členom 3 Pogodbe. Svet in Komisija sodelujeta v ta namen.“

14 Francija, Italija, Nizozemska, Portugalska, Poljska in Španija.

15 Evropske žandarmerijske sile (EUROGENDFOR) so večnacionalna policija, ki vključuje samo elemente policijskih sil z vojaškim statusom. Osredotočale so se predvsem na usposabljanje in svetovanje. Čeprav so bili njihovi strokovnjaki del nacionalnih misij, so svoje naloge opravljali v okviru strukture poveljevanja Natove misije usposabljanja v Afganistanu. Razmestitev v misijo evropskih žandarmerijskih sil je maja 2011 dosegla največje število uslužbencev, približno 400, vse od takrat pa upada.

16 Natova misija usposabljanja v Afganistanu je izvedla obsežno pobudo za usposabljanje policije, ki je bila posebej prilagojena varnostnim razmeram na terenu. Na koncu leta 2011 je v Afganistanu upravljala 23 krajev, na katerih je potekalo usposabljanje, s 778 izvajalci usposabljanja in 2 825 pogodbenimi izvajalci, ki so zagotavljali podporne storitve.

EUPOL ima kljub svojim prizadevanjem omejene možnosti za vplivanje na glavne akterje

28

Pri cilju EUPOL za izboljšanje povezanosti in usklajevanja med mednarodnimi akterji je misijo njena majhnost omejevala pri prevzemanju vodstva na tem področju. V primerjavi z Natovo misijo usposabljanja v Afganistanu je bila EUPOL manjši akter. Težko je kaj dosti vplivala na ta pomemben mednarodni subjekt.

29

Še en negativen dejavnik je bilo precej neuspešno delo Mednarodnega odbora za usklajevanje policije v Afganistanu¹⁷. V zadnjih trinajstih letih je pri podpori razvoju afganistanske policije sodelovalo več kot 37 različnih mednarodnih donatorjev. Večina je prispevala za Natovo misijo usposabljanja v Afganistanu, EUPOL ali za obe. Zaradi zagotovitve skladnosti je bil leta 2007 ustanovljen Mednarodni odbor za usklajevanje policije v Afganistanu, ki naj bi deloval kot osrednji organ za usklajevanje prizadevanj, povezanih s policijo. Čeprav je EUPOL zagotovila Mednarodnemu odboru za usklajevanje policije v Afganistanu velike zmogljivosti in upravno podporo, je ta dosegel zelo omejene rezultate v smislu spodbujanja sodelovanja med člani mednarodne skupnosti. Mednarodni deležniki niso želeli, da bi se jih usklajevalo, in so Mednarodni odbor za usklajevanje policije v Afganistanu dojemali kot ambiciozno prizadevanje za to, da bi EU prevzela vodilno vlogo v sektorju policijskega dela. Poleg tega so bili nezadostni rezultati Mednarodnega odbora za usklajevanje policije v Afganistanu vsekakor povezani s slabo zasnovanimi procesi, ki so udeležnim stranem povzročili dodatno breme, niso pa prinesli veliko količinsko opredeljivih izidov.

30

Sodišče je ugotovilo, da se je sodelovanje s subjekti, ki jih je ustanovil Nato, postopno izboljševalo. Oprijemljivi rezultati tega sodelovanja zajemajo varnostne ureditve za uslužbence EUPOL in sporazum o skupni ustanovitvi odbora za poklicno usposabljanje, namenjenega razvoju in akreditaciji programov za usposabljanje policistov.

Podporne funkcije in usmerjanje s sedeža so se sčasoma izboljšali

31

Sodišče je preučilo, ali so države članice EU in ESZD uvedle ustrezne prilagoditve mandata EUPOL v operativni fazi, ali poročanje EUPOL pošteno navaja njene dosežke ter kakšne podpore in usmerjanja je bila deležna.

Zmogljivosti za načrtovanje in poročanje so se izboljšale, vendar še vedno obstajajo pomanjkljivosti

32

Sodišče je ugotovilo, da so države članice EU in ESZD pokazale dokajšnjo prožnost pri prilagajanju mandata EUPOL v skladu s spreminjajočimi se prednostnimi nalogami in razmerami na terenu.

¹⁷ EUPOL je veliko prispevala k Mednarodnemu odboru za usklajevanje policije v Afganistanu, na primer tako, da je zagotavljala delovanje njegovega sekretariata. Mednarodni odbor za usklajevanje policije v Afganistanu je bil ustanovljen leta 2007, da bi deloval kot glavni mednarodni organ za usklajevanje mednarodnih organizacij, katerih delovanje je povezano s policijo.

33

Odkar je Svet leta 2007 odobril prvi načrt delovanja (OPLAN), so bili ključni dokumenti načrtovanja štirikrat spremenjeni:

- (a) leta 2008 je bila sprememba potrebna zaradi nove zaveze Sveta, da bo podvojil število (na 400) mednarodnih strokovnjakov, dodeljenih misiji;
- (b) sprememba leta 2010 je bila predvsem posledica nove določitve pomembnosti prednostnih nalog, za katero se je odločil novi afganistanski notranji minister, in posledične zahteve, poslane EUPOL, kar je privedlo k delni uskladitvi osredotočenosti misije s prednostnimi nalogami ministrstva¹⁸;
- (c) glavno gonilo spremembe leta 2013 je bila zaveza mednarodne skupnosti, da bo podpirala močne protikorupcijske ukrepe in okrepila pravno državo. Sprememba je zajemala velik poudarek na profesionalizaciji afganistanske policije v skladu s dokumentom *Ten-Year Vision*¹⁹;
- (d) zadnja sprememba julija 2014 je bila predlagana, da bi bilo mogoče pripraviti potrebne operativne podrobnosti za postopno ukinjanje EUPOL do konca leta 2016 v skladu s Sklepom Sveta z dne 23. junija 2014.

34

EUPOL pri operativnem načrtovanju svojih dejavnosti prenaša strateške cilje, ki so jih v načrtih delovanja določile države članice EU, v izvedbeni načrt misije (MIP), v katerem so navedene posebne naloge za vsak cilj, mejniki za vsako nalogo in objektivno preverljivi kazalniki za vsak mejnik.

35

Sodišče je ugotovilo, da so pred letom 2013 izvedbeni načrti misije vsebovali preveč mejnikov (do 600), zato jih vodstvo misije ni moglo uporabljati za njeno učinkovito usmerjanje. Sodišče je analiziralo najnovejše izvedbene načrte misije (za leti 2013 in 2014) in ugotovilo velike izboljšave v primerjavi s starejšimi načrti, vključno z zlasti dodajanjem informacij o ozadju dejavnosti, jasnejšimi povezavami med cilji, nalogami in mejniki ter navzkrižnimi sklicevanji med podobnimi dejavnostmi. Poleg tega kazalniki rezultatov niso dovolj temeljili na temeljiti oceni potreb ali niso bili dovolj povezani z operativnimi mejniki EUPOL. Nekateri kazalniki so bili osredotočeni na izloške namesto na izide²⁰.

36

Sodišče je ugotovilo, da sta se postopno izboljševali tudi točnost in poštenost poročanja EUPOL, vendar EUPOL do konca leta 2014 še vedno ni pripravil enotne in izčrpne preglednice za spremljanje, s katero bi povezoval mejnike in s tem povezane dejavnosti ter sledil napredku in popravljalnim ukrepom²¹.

- 18 Poudarek je bil zlasti namenjen razvoju obveščevalnih in kazensko preiskovalnih zmogljivosti.
- 19 *Ten-Year Vision* je dokument, ki ga je pripravilo afganistansko ministrstvo za notranje zadeve. V njem so določeni strateški ožji cilji, opisano pa je tudi zeleno stanje afganistanske policije v desetih letih.
- 20 Izložki so blago in storitve, ki nastanejo pri dejavnosti ali projektu, izidi pa so koristi za ciljno skupino, ki so posledica izložkov dejavnosti ali projekta.
- 21 Vendar druge misije SVOP zdaj uporabljajo to orodje.

Usmerjevanje in podporne funkcije sedeža: slabosti se obravnavajo

37

ESZD in Komisija²² sta zadolženi za pripravo usmerjanja za misije SVOP. To usmerjanje bi moralo biti dovolj izčrpno in podrobno, da bi pomagalo misijam pri izvajanju njihovega mandata in zagotavljal, da lahko osebe, ki ima malo predhodnih izkušenj s postopki misij, uspešno dela.

38

Čeprav je ESZD pripravila približno 50 konceptualnih dokumentov in smernic, pomembnih za dejavnosti EUPOL, so uslužbenci EUPOL v Kabulu izrazili pomisleke, da dokumentacija sicer zagotavlja osnovna navodila (opredelitve in teoretični vidiki), za praktične namene pa ni posebno koristna. Smernica o izvajanju referenčnih meritev na primer ne obravnava podrobno, kako ravnati v vsaki fazi, npr. kako izvesti pravilno oceno potreb ali analizo stanja. Prav tako ne vsebuje primerov ali predlog, ki bi olajšali izvajanje predlagane metodologije.

39

Zlasti zanimiv je priročnik EUPOL za mentorstvo. Čeprav je mentorstvo ena od ključnih dejavnosti EUPOL, je morala misija pripraviti lastni priročnik za mentorstvo. Vendar je bilo to storjeno šele aprila 2013 v obliki zbirke obstoječih konceptov, metodologij in najboljših praks, ki so prilagojene dejanskemu stanju, s katerim se soočajo mentorji EUPOL. ESZD je priročnik pozneje uporabila za pripravo podrobne smernice za mentorstvo, ki je bila poslana vsem misijam SVOP.

40

Ker misija ni imela standardiziranega usmerjanja SVOP, je morala sama razviti smernice in postopke, namesto da bi se osredotočala na svoje temeljne dejavnosti. ESZD si zdaj prizadeva za odpravo teh pomanjkljivosti.

41

ESZD in Komisija razmišljata tudi o možnosti, da bi dosegli večjo učinkovitost s centralizacijo podpornih nalog v okviru enotnega skupnega storitvenega centra. Ukvarjata se tudi z zamislijo o razvoju centraliziranih in integriranih sistemov za upravljanje informacij na področjih človeških virov, informacijske tehnologije in logistike, ki bi zajemali vse misije SVOP. Pričakujejo se tudi odločitve o tem, ali bi v tak sistem zajeli skladišče civilnih misij za krizno upravljanje, ki je bilo postavljeno leta 2012²³. To bi lahko izboljšalo upravljanje sredstev obstoječih civilnih misij.

22 Za proračunske vidike, ki se nanašajo na izvajanje misij.

23 Sklep Sveta 2012/698/SZVP z dne 13. novembra 2012 o postavitvi skladišča civilnih misij za krizno upravljanje (UL L 314, 14.11.2012, str. 25) zaradi hitre razmestitve opreme obstoječim in prihodnjim misijam za krizno upravljanje, krepitev zmogljivosti, zlasti s prizadevanjem, da se zagotovi hiter in stalen dostop do glavnih sredstev.

Učinek EUPOL: lokalni uspeh, vendar splošni pomisleki glede trajnosti

42

Sodišče je preučilo, ali je EUPOL prispevala k napredku nacionalne policije, ministrstva za notranje zadeve in izbranih kazenskoopravnih institucij v okviru vsake od linij operacij, ali so dejavnosti spremljanja, mentorstva, usposabljanja in svetovanja dosegle načrtovane rezultate²⁴ in v kakšni meri bodo ti rezultati trajnostni.

Pri dveh od treh linij operacij so bile izboljšave opaznejše

43

Izboljšave so bile opaznejše pri prvih dveh od treh linij operacij EUPOL. Pri liniji operacij 1 (spodbujanje institucionalne reforme ministrstva za notranje zadeve) je nacionalna policija dosegla bistven napredek k razvoju civilnega policijskega dela, vendar še vedno ostaja močno vojaška organizacija. Ministrstvo za notranje zadeve je sicer pripravilo številne izjave o notranji politiki, vendar so se do zdaj le redko izvajale po vsej državi. Vzpostavilo je in vzdržuje elektronsko podatkovno zbirko za upravljanje svojih številnih človeških virov (*Tashkeel*), vendar ima omejene zmogljivosti za popolno izkoriščanje tega orodja, prožnost pri načrtovanju razmestitve pa bi bilo mogoče še izboljšati. Primanjkuje profesionalnih javnih uslužbencev z ustreznimi upravnimi izkušnjami. Kljub podpori

EUPOL se je pred nedavnim izkazalo, da v ministrstvu za notranje zadeve obstajajo vprašanja na področju enakosti spolov in človekovih pravic. Na primer delež žensk v nacionalni policiji še vedno znaša le 2 %. Korupcija znotraj ministrstva in policije je še vedno velik problem, ki negativno vpliva na zaupanje javnosti.

44

V zvezi z linijo operacij 2 (profesionalizacija nacionalne policije) je bilo na osnovni ravni na nekaterih področjih delno uvedeno v skupnost usmerjeno policijsko delo, koncept, ki temelji na tem, da policija ustvarja vezi z državljani in tesno sodeluje z njimi. Koncept je na splošno sprejet kot želeni vzorec za prihodnje policijsko delo v Afganistanu. Tudi policijsko delo na podlagi obveščevalnih podatkov je bilo sprejeto kot uspešno orodje za profesionalizacijo nacionalne policije, vendar se ne uporablja po vsej državi. Preučitev podatkov o kaznivih dejanjih kaže, da imajo preiskovalci afganistanske kriminalistične policije omejeno zmogljivost za preiskovanje in odkrivanje kaznivih dejanj. Tehnične zmogljivosti in vodstvene sposobnosti v oddelku za preiskovanje kaznivih dejanj ostajajo premalo razvite, predvsem zaradi premajhne izmenjave informacij in neustreznega usposabljanja. Odnosi med policisti in tožilci so pogosto šibki in neuspešni. Mednarodna skupnost spodbuja nacionalno policijo in generalnega državnega pravobranilca k institucionalnemu in operativnemu sodelovanju in ju pri tem podpira. Na splošno se je

24 Merila, uporabljena pri oceni, temeljijo na kazalnikih EUPOL za izvedbo mandata in, kolikor je mogoče, na obstoječi anketi tretje strani o tem, kako javnost zaznava afganistansko nacionalno policijo.

raven sodelovanja izboljšala, toda število primerov, ki jih policija posreduje generalnemu državnemu pravobranilcu, ostaja nizko. Policija je dokazala, da zmore profesionalno izvajati velike operacije (zagotovitev varnega okolja za izvedbo nedavnih volitev je bila izjemen dosežek), vendar je še vedno potrebna pomoč pri vsakodnevnem policijskem delu, zlasti pri učinkovitosti odzivanja. Obstoj nacionalnih policijskih klicnih centrov, povezanih z operativnimi centri, se na splošno priznava kot pomemben mejnik na poti k izboljšanju poveljevanja in nadzora v okviru policije. Zmogljivosti za usposabljanje so ocenjene kot uspešne, vendar na tem področju ostaja še veliko izzivov, vključno z vzpostavitvijo akademij, ki so od pred kratkim izključno v afganistanskem upravljanju, kot specializiranih centrov odličnosti.

45

Linija operacij 3 (povezovanje nacionalne policije z reformo pravosodnega sektorja) je bila področje, na katerem je EUPOL najtežje pokazala rezultate. Vendar je pri tem treba upoštevati, da je bila podpora mednarodne skupnosti omejena. Čeprav se je splošna zmogljivost ministrstva za pravosodje in urada generalnega državnega pravobranilca povečala, njun institucionalni razvoj ovirajo varnostne razmere in napadi uporniških skupin²⁵, pomanjkanje profesionalnosti, neustrezno usposobljeni tožilci in korupcija. Sodelovanje med policijo in tožilci ostaja omejeno, na institucionalni in individualni ravni pa ostajajo številni izzivi in vrzeli, predvsem v zvezi s pregonom korupcije med visokimi uradniki. V Afganistanu je še vedno težko zaščititi in uveljavljati pravice obtožencev in osumljencev. Pri

pripravi, sprejemanju in uveljavljanju kazenske zakonodaje je bilo dosežena nekaj napredka, vendar še vedno niso izpolnjene osnovne mednarodne zahteve na področjih pravne države, boja proti korupciji in človekovih pravic.

EUPOL je bil večinoma uspešen pri dejavnostih, povezanih z usposabljanjem, manj pa pri mentorstvu in svetovanju; projekti niso veliko prispevali k ciljem misije

46

Prispevek EUPOL k usposabljanju policistov je večplasten. EUPOL je razvila pristop usposabljanja za izvajalce usposabljanj in izvedla tečaje usposabljanja za nacionalno policijo, hkrati pa je bila mentor za področje usposabljanja afganistanskemu ministrstvu za notranje zadeve in vodstvu nacionalne policije. In nazadnje, ustanovila je akademijo za policijsko osebje²⁶, ki je stalen namensko zgrajen objekt za usposabljanje, ter pripravila programe za usposabljanje.

25 Leta 2012 je bilo ubitih 57 tožilcev.

26 Akademija za policijsko osebje in akademija za obvladovanje kriminala.

47

Konec leta 2008 je EUPOL začela krepiti komponento usposabljanja in jo razvijati v temelj svoje dejavnosti. Do konca leta 2014 je razvila in izvedla približno 1 400 tečajev usposabljanja za približno 31 000 tečajnikov. Sodišče je pri obisku Kabula pridobilo dokaze, da so dejavnosti EUPOL, povezane z usposabljanjem, prispevale k profesionalizaciji nacionalne policije. Tečaji so bili ustrezni in so obravnavali velike izobraževalne vrzeli. EUPOL se je ciljno usmerila na višje policijske uradnike, ki jih drugi mednarodni organi niso pokrivali, in z vključitvijo elementov civilnega policijskega dela v usposabljanje šefov nacionalne policije zagotovila dejansko dodano vrednost EU. Poleg tega je pristop usposabljanja za izvajalce usposabljanj spodbujal lastno odgovornost Afganistana in izboljšal trajnost dejavnosti usposabljanja.

48

Ustanovitev akademije za policijsko osebje je bila mejnik pri prenosu sistema policijskega izobraževanja na afganistansko vodstvo. Leta 2010 je EUPOL, usklajeno z Natovo misijo usposabljanja v Afganistanu in projektno skupino nemške policije, začela pogovore z ministrstvom za notranje zadeve o konceptu akademije za policijsko osebje. Vsi udeleženi so se strinjali, da je treba vzpostaviti akademijo za policijsko osebje kot platformo za izvedbo nadaljnega usposabljanja policistov na strateški, operativni in taktični ravni. Po opravljeni študiji izvedljivosti je EU avgusta 2010 predlagala usklajen ukrep, pri katerem bi (a) EUPOL v skladu s svojim mandatom pripravila programe za usposabljanje in tečaje za novo akademijo ter (b) delegacija EU in služba za instrumente zunanje politike financirali objekte za usposabljanje in zagotovili projektno upravljanje v okviru uredbe o instrumentu za stabilnost²⁷. Projekt se je izvajal kot nujen in akademija je bila končana januarja 2014 s končnimi stroški v višini 7,3 milijona EUR.

²⁷ Uredba (ES) št. 1717/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. novembra 2006 o vzpostavitvi instrumenta za stabilnost (UL L 327, 24.11.2006, str. 1).

Fotografija 2 EUPOL in afganistanska policija



Vir: EUPOL.

49

Glede programov za usposabljanje so bili izvajalci usposabljanja iz nacionalne policije zavezani delu z obstoječimi programi in njihovem nadaljnjemu razvoju. Vendar pa so nekateri izvajalci usposabljanj opozorili, da bi morali biti programi bolj prilagojeni afganistanskim razmeram in vsebovati teme, kot so islamsko pravo in lokalni običaji, ter praktične primere iz vsakdanjega življenja v Afganistanu. Nekateri vodje usposabljanj so tudi priznali, da so izpustili nekatere zadeve, kot so korupcija, človekove pravice in enakost spolov, ki so jih opisali kot „nepotrebne“ ali „občutljive“.

50

EUPOL ni opravila celovitega vrednotenja rezultatov, pridobljenih z dejavnostmi mentorstva in svetovanja. Vendar so bili pri reviziji najdeni dokazi, da je EUPOL z mentorstvom in svetovanjem prispevala k izboljšanju poklicnih spretnosti in znanja posameznikov, zaposlenih v ustreznih afganistanskih institucijah (nacionalna policija, ministrstvo za notranje zadeve in ministrstvo za pravosodje). Ugotovljeno je bilo, da je EUPOL z nekaterimi izjemami pokrivala položaje na afganistanskih ministrstvih in v nacionalni policiji skladno in ustrezno z mandatom misije.

51

V **okviru 3** so primeri značilnih dejavnosti mentorstva, svetovanja in spremljanja, ki jih je izvajala EUPOL.

Okvir 3

Primeri dejavnosti mentorstva, svetovanja in spremljanja

Primer 1 – Svetovanje EUPOL na ministrstvu za pravosodje

V okviru linije operacij 3 (povezovanje nacionalne policije s širšim pravosodnim sistemom) je strokovnjak EUPOL zagotovil podporo vodji enote za kazensko pravo v zakonodajnem oddelku afganistanskega ministrstva za pravosodje, da bi izboljšali zmogljivosti in dosegli rezultate na naslednjih področjih:

- priprava zakonodaje;
- podpora vlogi mentoriranja v sekretariatu za boj proti kaznivim dejanjem ugrabitve in trgovine z ljudmi;
- analiza potreb mentorirančevega oddelka ter organizacija usposabljanj in delavnic;
- predstavitve mednarodnih zakonov in študij s primerjavami s tujimi pravnimi sistemi.

Primer 2 – Mentorstvo EUPOL na akademiji za policijsko osebje

Vodstvu akademije za policijsko osebje, ki zagotavlja in razvija usposabljanje za afganistansko nacionalno policijo, še vedno zelo primanjkuje vodstvenih spretnosti in znanja. V času revizije, ki jo je izvedlo Sodišče, je uslužbenec EUPOL svetoval in bil mentor poveljniku akademije za policijsko osebje zaradi izboljšanja strateških vodstvenih in načrtovalnih spretnosti in znanja.

52

Vendar pa so obstajale tudi bistvene pomanjkljivosti. Izbor položajev, za katere je potekalo mentorstvo, ni bil ustrezno dokumentiran v mentorskih spisih. Pri reviziji ni bilo v nobenem od šestih pregledanih spisov najdeno strukturirano pojasnilo z navedbo razlogov za izbiro določenega mentoriranca. Zato je težko s kakršno koli gotovostjo ugotoviti, ali je EUPOL ciljno usmeril mentorstvo, spremljanje in svetovanje na najbolj ustrezne položaje. Izvedena tudi ni bila analiza zaznanih vrzeli v afganistanskih zmogljivostih niti ni bil nato pripravljen načrt za obravnavo specifičnih slabosti.

53

Doseganje oprijemljivih rezultatov pri mentorstvu in svetovanju je zapleten in dolgotrajen proces, na katerega vplivajo tudi zunanji dejavniki, kot so težke varnostne razmere, pogoste menjave afganistanskih uradnikov in rotacija mentorjev EUPOL²⁸ (glej **okvir 4**).

54

EUPOL kljub redni rotaciji svojih mentorjev ni sistematično vzpostavila jasnih in doslednih postopkov predaje, da bi zagotovila gladek potek dejavnosti ter izogibanje vrzelim in oddaljevanjem od teme, ki bi lahko ogrozili odnose pri mentorstvu. Sodišče je ugotovilo, da je predaja močno odvisna od posameznega mentorja in da sta jo pogosto ovirala pozen prihod novega mentorja in postopkovna nedoslednost.

28 Po statističnih podatkih EUPOL je povprečni čas razmestitve mentorja EUPOL v obdobju 2008–2013 trajal 12,5 meseca.

Okvir 4

Značilni izzivi, s katerimi so se srečevali svetovalci EUPOL

Primer 1 – Rotacija nacionalnih uslužbencev

Eden od ključnih ciljev EUPOL je spodbujanje afganistanskih prizadevanj za izboljšanje tehnik in postopkov kazenskih preiskav. Vendar so revizorji Sodišča ugotovili, da je trajna prizadevanja resno ogrožalo hitro menjavanje uslužbencev oddelka za preiskovanje kaznivih dejanj na ministrstvu za notranje zadeve. V času revizije, ki jo je izvedlo Sodišče, je bilo 15 mentorirancev EUPOL v hitrem zaporedju zamenjanih iz različnih razlogov, med drugim zaradi politično motiviranih menjav uslužbencev.

Drug primer je mentorstvo, zagotovljeno policijskemu okrožju 4 v Kabulu v okviru projekta Phoenix. Projekt je eno od vodilnih prizadevanj EUPOL, ki spodbuja afganistansko sprejemanje načel in praks civilnega policijskega dela. V tem policijskem okrožju je bil poveljujoči častnik v letu in pol petkrat zamenjan.

Primer 2 – Ohranjanje skladnosti tem mentorstva in svetovanja s cilji misije

Revizija je potrdila težave, s katerimi se soočajo mentorji EUPOL, ko skušajo potek ur, v katerih opravljajo mentorstvo, ohraniti skladen s cilji izvedbenega načrta misije. Čeprav so bili cilji ustrezno navedeni v posameznih načrtih mentorstva, se je pri urah, v katerih se je opravljalo mentorstvo, pogosto zašlo s teme zaradi delovne obremenitve mentoriranca, njegovih osebnih težav, prošenj za storitve ali usluge, pritožb zaradi različnih zadev ali preprosto pomanjkanja interesa ali časa.

55

Podrobno beleženje ur, v katerih se opravlja mentorstvo, v dnevnik je eno od glavnih orodij za zagotavljanje odgovornosti in merjenje uspešnosti dejavnosti spremljanja, mentorstva in svetovanja. Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da so mentorji EUPOL sistematično beležili v dnevnik, vendar nedosledno. Poleg tega dnevnik niso bili organizirani glede na časovno opredeljene mejnike, kar bi omogočalo resnično merjenje napredka.

56

V zvezi s tem priročnik EUPOL za mentorstvo, uveden aprila 2013, vsebuje določbe, ki lahko s pravilno uporabo privedejo do povečanja preglednosti, odgovornosti in doslednosti. Vendar pa je bilo v času revizije še prezgodaj, da bi lahko zaznali resničen napredek pri ocenah potreb in izboru mentorirancev, poročanju o napredku, spremljanju, predajah ali vrednotenju.

57

Pri projektih, ki jih je izvajal EUPOL, je večinoma šlo za majhne dobavne pogodbe in pogodbe o obnovi, konference in delavnice. Sodišče je ugotovilo, da je bila večina preučenih projektov sicer na splošno usklajena z mandatom misije in načeloma koristna zanj, vendar je bila običajna praksa, da so posamezni mentorji EUPOL predlagali projekte na določenem interesnem področju, ne da bi uporabili pristop sistematične ocene potreb.

58

Toda posamezni projekti so k ciljem misije prispevali le v manjšem obsegu. EUPOL je pri načrtovanju projektov namenila premalo pozornosti potrebi po celovitem pristopu, v okviru katerega bi projekti z močno povezavo s posameznimi mejniki iz izvedbenega načrta misije prispevali k doseganju ciljev misije. Poleg tega EUPOL ni razvila projektov na podlagi logičnega okvira, ki bi omogočal enostavno ugotavljanje ožjih ciljev, ciljev, dejavnosti, izločkov, izidov in učinkov (glej **okvir 5**).

Primeri projektnih dejavnosti**Primer 1**

Za obravnavo problema, da nacionalna policija pogosto krši pravice otrok in slabo ravna z njimi, je EUPOL sprožila pripravo paketa usposabljanja o pravicah otrok in policijskem delu, ki sta ga sestavljala brošura in izobraževalni video. Cilj paketa je bil vključiti osnovna načela človekovih pravic s praktičnimi primeri spoštovanja in zaščite otrok v usposabljanje uslužbencev nacionalne policije po vsej državi. Brošura je bila objavljena v darijskem in paštunskem jeziku (90 000 izvodov) ter v angleškem in darijskem jeziku (10 000 izvodov). Enourni video je temeljil na štirih zgodbah v Afganistanu. Skupni strošek je znašal 100 000 EUR.

Primer 2

EUPOL je januarja 2014 organizirala konferenco in delavnice o policijskem delu na podlagi obveščevalnih podatkov. Dejavnost je bila namenjena vodstvenim uslužbencem okrožnih policijskih uradov v mestu Kabul. Obravnavane teme so bile izbrane zaradi ozaveščanja in vključevanja strategij policijskega dela na podlagi obveščevalnih podatkov v vsakodnevno policijsko prakso. Proračun za to dejavnost je znašal 12 000 EUR.

59

Izvedba projektov je trpela zaradi notranjih dejavnikov, zlasti razdrobljenosti, okornih postopkov oddaje javnega naročila, pomanjkanja strokovnega znanja o projektnem upravljanju, netočnih tehničnih specifikacij in hitre rotacije osebja EUPOL. Tudi zunanji dejavniki, kot so nezanesljivost pogodbenikov, nestabilne razmere na trgu ter nestanovitne lokalne in varnostne razmere, so močno škodovali uspešnosti projektov. Posledično so bile v obdobju od leta 2011 do leta 2014 stopnje izvrševanja proračuna nizke (približno 43 %) in veliko javnih naročil je bilo preklicanih zaradi netočnih tehničnih specifikacij. EUPOL je vsako leto izvedla povprečno 45 projektov s proračuni v višini približno 40 000 EUR. Civilna zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij in EUPOL sta pred kratkim preučili številne projekte in v njih poiskali izkušnje za prihodnost, kar je privedlo do metodoloških izboljšav²⁹.

60

Civilna zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij je zaradi poenostavitve javnih naročil odobrila, da se od 29. januarja 2013 uporabljajo prožni postopki. To omogoča, da se kot standarden uporablja postopek s pogajanjem s samo eno ponudbo³⁰. Zaradi spremembe se je močno povečal odstotkovni delež postopkov, pri katerih je bila podpisana pogodba, saj se je z 61 % v letu 2012 povečal na 74 % v letu 2013. Vseeno pa analiza statističnih podatkov o javnih naročilih kaže, da je odstotkovni delež preklicanih postopkov ostal na 24 %, predvsem zaradi primerov, ko ni bila prejeta nobena ponudba, ko so ponujeni zneski presegali proračun ali ponudbe niso bile tehnično ustrezne.

Predpogoji za trajnost dosedanjih dosežkov še niso vzpostavljeni

61

Nacionalna policija je v obdobju, ki ga je zajela revizija, dosegla očiten napredek. Del tega napredka je nedvomno mogoče pripisati EUPOL, ki je ena od glavnih mednarodnih organizacij na terenu. Vendar pa je bilo s strateškim pregledom³¹, ki ga je opravila sama ESZD, ugotovljeno, da so v sektorjih policije in pravosodja še vedno prisotne sistemske slabosti, vključno z neustreznim institucionalnim razvojem, delno neuspešnim pravnim okvirom in omejeno zmogljivostjo posameznih uslužbencev. Politični vpliv, korupcija in neizogibna osredotočenost policijskega dela na boj proti uporniškim skupinam zaradi izboljšanja slabih splošnih varnostnih razmer še naprej ovirajo nadaljnji institucionalni razvoj kazenskopravnega sektorja kot celote. To lahko vpliva na trajnost do zdaj doseženega napredka.

62

Proračun Afganistana za leto 2014 je znašal približno 7,6 milijarde USD, od tega pa naj bi bilo približno 4,8 milijarde USD, torej približno 60 % celote, zagotovljene z nepovratnimi sredstvi donatorjev. Odobrena velikost afganistanske vojske in policije je 352 000 uslužbencev. Za zmanjšanje stroškov vzdrževanja teh sil namerava Nato do leta 2017 število zmanjšati na 228 500, če bodo to dovoljevale varnostne razmere. Vendar pa analitiki³² menijo, da bosta v verjetnih varnostnih razmerah v obdobju 2015–2018 afganistanska vojska in policija potrebovali skupne varnostne sile s približno 373 000 člani osebja.

29 Ker so bile metodološke spremembe uvedene šele pred razmeroma kratkim časom, Sodišče še ne more oceniti njihove uspešnosti.

30 Sodišče je v svojem Posebnem poročilu št. 18/2012 – Pomoč Evropske unije Kosovu za krepitev pravne države priporočilo, naj ESZD in Komisija pregledata postopke oddaje javnega naročila, da se zagotovi, da ustrezajo operativnim potrebam misije SVOP (<http://eca.europa.eu>).

31 ESZD, *Strategic review of EUPOL Afghanistan*, 13. december 2013.

32 Centre of Naval Analyses, *Independent Assessment of the Afghan National Security Forces*, Washington, januar 2014.

63

Po navedbah ESZD³³ 86 % proračuna ministrstva za notranje zadeve in nacionalne policije zagotavljajo mednarodni donatorji, zato je trajnost v sektorju policijskega dela močno odvisna od podpore mednarodne skupnosti.

64

Za dejavnosti usposabljanja je mogoče pričakovati, da bodo srednjeročno trajnostne, če se lokalne razmere ne bodo močno poslabšale. EUPOL si je zelo prizadevala, da bi afganistansko vodstvo čedalje bolj pritegovala v razvoj tečajev usposabljanja in upravljanje policijskih akademij. Zato EUPOL sicer še vedno sodeluje pri spremljanju usposabljanja v akademijah, vendar so afganistanski organi v veliki meri prevzeli načrtovanje, izvajanje in nadaljnje spremljanje dejavnosti usposabljanja. Kljub temu pa je trajnost usposabljanja večinoma odvisna od tega, ali bodo afganistanski organi še naprej razvijali dejansko lastno odgovornost. Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da bo dolgoročna trajnost dejavnosti policijskih akademij ogrožena, če ne bosta okrepljeni upravna zmogljivost in finančna avtonomija akademij. Čeprav je ministrstvo za notranje zadeve podpisalo memorandum o soglasju, s katerim je privolilo, da bo nosilo operativne stroške delovanja obeh akademij³⁴, pa se obotavlja pri dodelitvi zadostnih finančnih sredstev, kar povzroča težave pri obravnavi logističnih zadev in tekočih stroškov.

65

Trajnost izidov, ki jih EUPOL dosega z dejavnostmi mentorstva in projekti, je močno odvisna tudi od lastne odgovornosti Afganistana, razvoja sinergij med različnimi dejavnostmi ter nazadnje od prizadevanj v zvezi z nadaljnjim spremljanjem in vrednotenjem. Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da ta vprašanja niso bila dovolj vključena v načrte mentorstva ali sistematično obravnavana v zgodnjih fazah načrtovanja dejavnosti.

Zapuščina EUPOL: postopno ukinjanje – kaj je na vrsti zdaj?

66

Sodišče je preučilo, ali sta ESZD in Komisija ustrezno pripravili postopno ukinjanje EUPOL v skladu s celovitim načrtom, v katerem je, prvič, upoštevana splošna strategija EU in drugih akterjev/donatorjev ter so, drugič, obravnavana vprašanja, povezana z likvidacijo sredstev.

33 ESZD, *Revised Concept of Operations for EUPOL Afghanistan*, junij 2014.

34 Akademiji za policijsko osebje in obvladovanje kriminala.

Načrtovanje izhodne strategije dobro napreduje, toda potrebno je dodatno delo

67

ESZD in Komisija sta junija 2013 pripravili skupni delovni dokument služb³⁵, v katerem sta predstavili dejavnosti EU in preostale s tem povezane izzive, pa tudi številne možnosti za podporo EU po letu 2014, o katerih je treba premisliti. Decembra 2013 je ESZD izdala strateški pregled³⁶, ki je bil v bistvu sinteza samoocene, ki jo je novembra 2013 izvedla EUPOL³⁷. Misija je ocenila, da je za povprečno stopnjo izvajanja objektivno preverljivih kazalnikov do konca leta 2014 mogoče pričakovati, da bo znašala 60 %³⁸. Glede napredka nacionalne policije je bil zaključek ocene, da bi bilo mogoče nekatere naloge, ki se izvajajo v okviru treh linij operacij EUPOL, prenesti na afganistanske organe, zlasti dejavnosti, povezane z usposabljanjem, toda večino nalog bi morali prevzeti in na njih graditi organi EU ali drugi akterji.

68

Junija 2014 se je Svet odločil³⁹, da bo podaljšal mandat EUPOL do konca leta 2016. Poleg tega je ponovil, da je EU zavezana celovitemu pristopu, vključno z izvedbenim načrtom, ki bi mu morale slediti institucije in države članice EU.

69

V tem okviru sta 23. junija 2014 vodja delegacije EU v Kabulu (hkrati posebni predstavnik EU v Afganistanu) in vodja EUPOL pripravila skupen dokument⁴⁰ o krepitvi urada posebnega predstavnika EU, da bi se gradilo na dosežkih EUPOL v sektorjih pravosodja in pravne države. V dokumentu so bila opredeljena področja, na katerih bi lahko po izteku mandata EUPOL deloval urad posebnega predstavnika EU. Glavni predlog se je nanašal na imenovanja na funkcije v uradu velikega števila mednarodnih in nacionalnih strokovnjakov z zadolžitvami, omejenimi na raven strateškega/političnega dialoga.

70

Vzporedno sta ESZD in Komisija v večletnem okvirnem programu za obdobje 2014–2020 predlagali, naj bosta policijsko delo in pravna država eden od štirih ključnih sektorjev. Pri reviziji sta se jasno pokazala glavna pomisleka v zvezi s tem dokumentom načrtovanja. Prvič, v večletnem okvirnem programu je pravilno navedeno, da lahko EU gradi na podlagi, ki jo je v sektorju vzpostavila misija SVOP (EUPOL), vendar predlagani kazalniki rezultatov niso povezani z izidi EUPOL na področju civilnega policijskega dela, pač pa nanje vplivajo predvsem zunanji dejavniki (kot so varnostne razmere in vojaški spopadi). Kazalnik „število mrtvih v oboroženih spopadih – civilne žrtve“ je na primer zelo splošen način za merjenje pričakovanega rezultata, ki je krepitev zmogljivosti afganistanske policije za vzdrževanje in ohranjanje varnosti v Afganistanu. Mogoče bi bilo trditi, da so smrti v oboroženih spopadih tudi vsakodnevna posledica večinoma vojaških operacij, ki se bodo v Afganistanu morda dogajale tudi v prihodnje, zato te smrti niso točen kazalnik zmogljivosti nacionalne policije za civilno policijsko delo.

35 ESZD, *EU action to support efforts in strengthening civilian policing and rule of law post 2014*, 14. junij 2013.

36 ESZD, *Strategic review of EUPOL Afghanistan*, 13. december 2013.

37 EUPOL, *CMPD tasking paper*, 11. november 2013.

38 Po navedbah v dokumentu se na koncu leta 2014 za stopnjo izvajanja pri ciljih in nalogah pričakuje, da bo povprečno znašala 60 % in da se bo gibala med 31 % in 85 %.

39 Svet Evropske unije, Sklepi Sveta o Afganistanu, 23. junij 2014. Mandat EUPOL je bil uradno podaljšan 17. decembra 2014 s Sklepom Sveta 2014/922/SZVP.

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*, 23. junij 2014.

71

Drugič, ESZD ima načeloma omejene možnosti za financiranje razvojne pomoči v Afganistanu v prihajajočem obdobju. Po eni strani za Afganistan zaenkrat ni mogoče uporabiti instrumenta proračunske podpore. Po drugi strani ESZD meni, da pristop, ki temelji na projektih, ni optimalen zaradi težav pri pridobivanju upravičencev in velikega upravnega bremena, ki nastane z upravljanjem projektov. Zato namerava ESZD v sektorju pravne države v Afganistanu nameniti prednost uporabi instrumenta skrbniških skladov, zlasti LOTFA⁴¹. Uporaba LOTFA kot glavnega sredstva financiranja afganistanskega sektorja pravne države pa bi imela dve pomanjkljivosti, ki ju je treba upoštevati: (a) LOTFA so v preteklosti zaradi nepravilnega upravljanja sredstev in premajhne preglednosti močno kritizirali vsi donatorji, tudi EU, ki se je odločila začasno ustaviti svoja plačila skladu, ter (b) LOTFA je imela do zdaj zelo omejene izkušnje z vzpostavljanjem zmogljivosti v sektorju. Čeprav je leta 2011 faza IV LOTFA zajela steber razvoja zmogljivosti na področju civilnega policijskega dela, se je skrbniški sklad ves čas svojega obstoja uporabljal skoraj izključno kot mehanizem za izplačilo plač. Leta 2013 je bil na primer od proračuna v višini 524 milijonov USD znesek v višini 506 milijonov USD namenjen policijskim plačam. Dejansko je bilo manj kot 3,5 % namenjenega vzpostavljanju zmogljivosti in drugim projektom. Celotno če se bo v prihodnosti delež proračuna LOTFA, ki je namenjen vzpostavljanju zmogljivosti, povečal, je sklad še vedno strukturiran okrog kritja tekočih stroškov nacionalne policije, ne pa vzpostavljanja zmogljivosti.

Likvidacija: potreben je usklajen in strukturiran pristop

72

ESZD in Komisija sta razvili postopek in smernice za zaključevanje operacij SZVP. V skladu s temi smernicami mora EUPOL predložiti načrte zaključevanja v odobritev Komisiji šele tri mesece pred odobrenim koncem operacij. Tako pozna predložitev teh dokumentov je tvegana. Obdobje od leta 2014 do konca leta 2016 bo zelo pomembno iz dveh razlogov. Prvič, misija se bo v letih 2015 in 2016 močno zmanjšala. Kot je opozorila tudi služba Evropske Komisije za notranjo revizijo⁴², zmanjševanje misije zaradi postopnega ukinjanja pomeni večje tveganje za kontrolno okolje, predvsem zaradi zmanjšanja števila uslužbencev, ki zasedajo glavne kontrolne funkcije, izgube motivacije uslužbencev, izgube strokovnega znanja in pritiska, da se preostali proračun za javna naročila porabi pred koncem mandata. Drugič, vrednost zadevnih sredstev je znatna. Zato je pomembno, da se EUPOL pri načrtovanju likvidacije ustrezno usklajuje in da se načrtovanje začne dovolj zgodaj⁴³.

- 41 LOTFA je skrbniški sklad, ki ga je leta 2002 ustanovil UNDP. Skoraj izključno se je uporabljal kot mehanizem za usklajevanje prispevkov donatorjev za plačevanje osebnih prejemkov afganistanske nacionalne policije.
- 42 Revizijsko poročilo službe za notranjo revizijo o Službi za instrumente zunanje politike – kontrolna strategija, 24. 7. 2014.
- 43 EUPOL je že septembra 2013 dobila odobritev Službe za instrumente zunanje politike, da lahko proda dva rabljena električna generatorja. Poleg tega je podarila šest vozil delegaciji EU in dve uradu Generalnega direktorata za humanitarno pomoč in civilno zaščito v Afganistanu.

73

EUPOL uporablja računovodenje na podlagi plačil; njegova sredstva, ocenjena na podlagi nakupne cene, skupaj znašajo 49,6 milijona EUR. Po vrednosti so najpomembnejša sredstva oklepna vozila (25,2 milijona EUR) ter informacijsko tehnološka in varnostna oprema (15,4 milijona EUR), ki jim sledijo stavbe v kompleksu EUPOL (4,8 milijona EUR). Navedena vrednost tovrstnih sredstev (avtomobili, informacijska tehnologija itd.) po nakupnih cenah seveda ne odraža njihove dejanske vrednosti.

74

Po podatkih v popisu inventarja EUPOL je v Afganistanu 146⁴⁴ oklepnih vozil, od katerih so bila samo nekatera v uporabi. Povprečna prevožena razdalja teh vozil je bila 22 700 km. V popisu inventarja EUPOL je samo sedem vozil uvrščenih med „nedelujoča“, 11 pa med „rabljena“. Ostala so uvrščena v kategorijo „v dobrem stanju“ ali „nova“.

75

EUPOL je odgovorna za to, da razišče možnosti za prenos vozil na organe EU ali ambasade držav članic ali podaritev vozil drugim mednarodnim organizacijam, razmeščenim v Afganistanu. Odgovorna je tudi za izvedbo potrebnih upravnih postopkov za izvoz sredstev, ki jih ni mogoče prenesti znotraj Afganistana. Zato je bistveno, da civilna zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij tesno – in veliko pred koncem mandata – sodeluje z misijo, da zagotovi, da bo odtujitev sredstev gladko potekala in da sredstva ne ostanejo na zalogi na način, ki vključuje tveganja.

76

Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da se ustrezna oddelka EU (civilna zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij ter Služba za instrumente zunanje politike) sicer medsebojno usklajujeta, nista pa se dogovorila o skupnih, proaktivnih in celovitih pravilih, v katerih bi bile jasno določene vloge in odgovornosti.

44 19 avtomobilov je bilo kupljenih leta 2006, eden leta 2007, 124 leta 2008 in 10 leta 2012.

77

EU je uspelo ustanoviti evropsko civilno policijsko misijo v Afganistanu v še posebno nevarnih in težkih razmerah. Po težavnem začetku je EUPOL pri drugih akterjih postopoma pridobila ugled zaradi svojega strokovnega znanja in bistvenega prispevka k tekoči reformi policijskega sektorja.

78

Sodišče je ugotovilo, da je bila EUPOL delno uspešna pri izvajanju svojega mandata. Izboljšave so bile opaznejše pri dveh od treh glavnih linij operacij EUPOL. Glede na vrsto dejavnosti je bila EUPOL v veliki meri uspešna pri usposabljanju, manj pa pri mentorstvu in svetovanju. Projekti so omejeno prispevali k ciljem misije, kar je deloma morda mogoče pojasniti z zunanjimi dejavniki, vendar je nekatere pomankljivosti mogoče pripisati neposredno EUPOL.

79

Na področju načrtovanja je bila pred določitvijo mandata EUPOL opravljena temeljita ocena afganistanskih potreb. Cilji so bili usklajeni z afganistanskim dogovorom iz leta 2006 in prednostnimi nalogami, določenimi v afganistanski nacionalni razvojni strategiji.

80

Mandat, ki je bil zagotavljanje storitev strateškega svetovanja višjim ravnam policijske hierarhije na področju policijskega dela v povezavi s širšo problematiko pravne države, je zagotovil dodano vrednost EU, saj je ponudil element, ki je do takrat manjkal v tekočih mednarodnih prizadevanjih. Vendar pa se je EUPOL pri izvajanju svojega mandata soočala z zahtevno nalogo zaradi skoraj popolnega pomanjkanja delujoče policije, visokih stopenj nepismenosti in močno razširjene korupcije.

81

Pri razmestitvi misije so se pojavile težave in EUPOL so ovirale omejitve, povezane z zaposlovanjem in logistiko. Države članice so težko zagotovile dovolj kvalificiranih uslužbencev, kar je privedlo do resnih zamud pri doseganju zahtevane operativne moči. Enako zapletena je bila tudi razmestitev v pokrajinah, predvsem zaradi logističnih vprašanj in negotovosti. EUPOL v večino pokrajin ni mogla razmestiti dovolj uslužbencev, da bi zagotovila pravilno izvedbo svojega mandata (glej odstavke 11 do 21).

Priporočilo 1

ESZD naj sodeluje z državami članicami zaradi zagotovitve, da bodo prihodnje misije SVOP deležne dovolj logističnih, tehničnih in človeških virov za delovanje, ki bo blizu polne odobrene zmogljivosti.

82

Kar zadeva usklajevanje, EUPOL ni uspelo združiti vseh evropskih akterjev v enoten evropski okvir za izboljšanje policijskega dela v Afganistanu. Poleg tega so ji konkurirale druge evropske dvostranske misije ter druga evropska in mednarodna prizadevanja, kot so evropske žandarske sile. Vendar pa je EUPOL izvedla velika prizadevanja in pomembno pripomogla k spodbujanju sodelovanja z državami članicami EU ter se resnično trudila za spodbujanje širšega mednarodnega sodelovanja.

83

Usklajevanje med različnimi organi EU je bilo v začetku slabo. Vseeno pa sta strategija Sveta iz leta 2011 in ustanovitev ESZD utrlji pot izboljšane- mu usklajevanju držav članic, ESZD, Komisije, posebnega predstavnika EU v Afganistanu, delegacije EU v Kabulu in EUPOL.

84

Razmeroma omejena financiranje in število uslužbencev EUPOL sta pome- nila, da se je EUPOL posebno v zgo- dnjih fazah misije težko uveljavljala med glavnimi akterji, kot je Natova misija usposabljanja v Afganistanu. Mednarodni akterji niso želeli, da bi jih usklajeval Mednarodni odbor za uskla- jevanje policije v Afganistanu, ki ga je podpirala EUPOL. Zato je bil ta odbor dokaj neuspešen pri izboljševanju usklajevanja in nadzora v policijskem sektorju. Kljub temu pa se je v zadnjih nekaj letih usklajevanje z glavnimi mednarodnimi akterji močno izboljša- lo (glej odstavke 23 do 30).

85

Za operativno podporo in usmerjanje s sedeža je Sodišče ugotovilo, da so države članice EU in ESZD pokazale dokajšnjo prožnost pri predlaganju sprememb mandata EUPOL in nje- govemu prilagajanju spreminjajo- čim se razmeram in potrebam. Pred letom 2013 ureditve za operativno načrtovanje in kazalniki niso bili pov- sem primerni za učinkovito usmer- janje misije, od leta 2013 pa so bila ta vprašanja obširno obravnavana. Poročanje EUPOL izpolnjuje osnovne zahteve glede odgovornosti, čeprav bi bilo kazalnike rezultatov mogoče še izpopolniti. Usmerjanje s sedeža se je sčasoma izboljšalo. ESZD in Komisija preučujeta načine za centralizacijo ne- katerih podpornih funkcij z vzpostavi- tvijo enotnega skupnega storitvenega centra, skladiščem SVOP za vse tekoče misije in centralizirano funkcijo IT (glej odstavke 32 do 41).

Zaključki in priporočila

Priporočilo 2

ESZD in Komisija naj razvijeta podporne funkcije za pomoč pri hitrem, učinkovitem in doslednem razmeščanju misij SVOP. Ukrepi naj zajemajo:

- (a) usposabljanje o postopkih in politikah EU, ki bi se ga pred razmestitvijo udeležili vsi uslužbenci;
- (b) izčrpne smernice za operativne naloge (kot so ocene potreb, načrtovanje in spremljanje nalog ter poročanje) in smernice za upravna področja (kot so informacijska tehnologija, upravljanje financ in sredstev ter človeški viri), pri katerih so čim bolj uporabljene izkušnje, pridobljene s prejšnjimi misijami;
- (c) vzpostavitev – na podlagi stroškov in koristi – enotnega skupnega storitvenega centra za vse misije SVOP in kar najboljša uporaba skladišča SVOP pri upravljanju sredstev tekočih misij.

86

Glede doseženih rezultatov in njihovih možnosti za trajnost je bilo pri reviziji ugotovljeno, da je nacionalna policija napredovala pri pridobivanju zaupanja javnosti, toda sistemske slabosti so še vedno prisotne. Izboljšave so bile opaznejše pri prvih dveh od treh linij operacij EUPOL: liniji operacij 1 (spodbujanje institucionalne reforme ministrstva za notranje zadeve) in liniji operacij 2 (profesionalizacija nacionalne policije). Linija operacij 3 (povezovanje nacionalne policije s širšim pravosodnim sistemom) je bila področje z največjimi izzivi in na njem je bilo doseženega najmanj napredka. Sodišče je preučilo tudi rezultate EUPOL glede na vrsto

dejavnosti in ugotovilo, da je bila EUPOL v veliki meri uspešna pri dejavnostih, povezanih z usposabljanjem, manj pa pri mentorstvu in svetovanju. Pri projektih se ni upoštevala struktura logičnega okvira in niso bili dovolj povezani z drugimi dejavnostmi, da bi nastale sinergije (glej odstavke 43 do 60).

Priporočilo 3

ESZD in misije SVOP naj sodelujejo zaradi dodatnega izboljšanja uspešnosti vsake dejavnosti:

Usposabljanje

- (a) Pristop usposabljanja za izvajalce usposabljanj, ki je preverjeno uspešen, naj bo prednostni pristop k usposabljanju v težavnih razmerah, ki zagotavlja lastno odgovornost in trajnost;
- (b) programi za usposabljanje naj ob hkratnem spoštovanju vrednot EU bolj upoštevajo lokalno kulturo, običaje in religijo ter vsebujejo praktične primere iz vsakdanjega življenja v državi.

Spremljanje/mentorstvo/svetovanje

- (c) Misija naj redno opravlja sistematično in celovito vrednotenje rezultatov, pridobljenih z dejavnostmi mentorstva in svetovanja;
- (d) proces izbora mentorirancev naj temelji na oceni potreb, ki je ustrezno dokumentirana v mentorskih spisih. Mentorski dnevniki naj bodo standardizirani, organizirani glede na časovno opredeljene mejnike, mentorji pa naj jih redno izpolnjujejo;

- (e) glede na redno rotacijo napotених uslužbencev naj se vzpostavijo jasni in dosledni postopki predaje, da se zagotovita gladek potek dejavnosti ter izogibanje vrzelim in oddaljevanjem od teme, ki bi lahko ogrozili odnose pri mentorstvu.

Projekti

- (f) Misije SVOP naj pri načrtovanju projektov zagotovijo, da bodo sledili logičnemu okviru, ustvarjali sinergije z dejavnostmi mentorstva in z močno povezavo s posameznimi mejniki iz izvedbenega načrta misije prispevali k doseganju ciljev misije.

87

Trajnost v varnostnem sektorju v Afganistanu je odvisna od podpore mednarodne skupnosti in se sooča z velikimi izzivi. Predpogoji za trajnostno policijo še niso vzpostavljeni. Dolgoročna trajnost izidov, ki jih EUPOL dosega z usposabljanjem in mentorstvom, je torej ogrožena (glej odstavke 61 do 65).

Priporočilo 4

Zaradi izboljšanja trajnosti izidov misije SVOP naj ESZD zagotovi, da bodo vidiki trajnosti vključeni v operativno načrtovanje vseh dejavnosti misije s sistematičnim ocenjevanjem lokalnih potreb in zmogljivosti za trajnostne izide.

88

EUPOL je pripravila celovit načrt za postopno ukinjanje svojih dejavnosti do konca leta 2016, vendar obstajajo pomisleki glede tega, ali bodo ureditve v večletnem okvirnem programu za obdobje 2014–2020 EU omogočile, da bi po letu 2016 gradila na dosežkih EUPOL. Ustrezna oddelka EU se medsebojno usklajujeta, nista pa se dogovorila o skupnih in celovitih pravilih, v katerih bi bile jasno določene vloge in odgovornosti. Glede na znatno skupno vrednost zadevnih sredstev sedež ne usklajuje dovolj postopkov ali jih ne usklajuje proaktivno (glej odstavke 67 do 76).

Priporočilo 5

Zaradi zagotovitve, da bosta postopno ukinjanje misij SVOP in likvidacija s tem povezanih sredstev potekala gladko, naj:

- (a) ESZD in Komisija pripravita skupno in celovito strategijo, ki opredeljuje vloge in odgovornosti pri zmanjševanju in zaključevanju misij SVOP. Strategija bi zagotovila zadostno podporo misiji s sedeža in poudarila ukrepe za zmanjševanje specifičnih tveganj, ki so povezana s procesom zmanjševanja in zaključevanja;
- (b) ESZD in Komisija že veliko pred koncem mandata tesno sodelujeta z misijami SVOP, da sredstva ne ostanejo na zalogi na način, ki vključuje finančna tveganja.

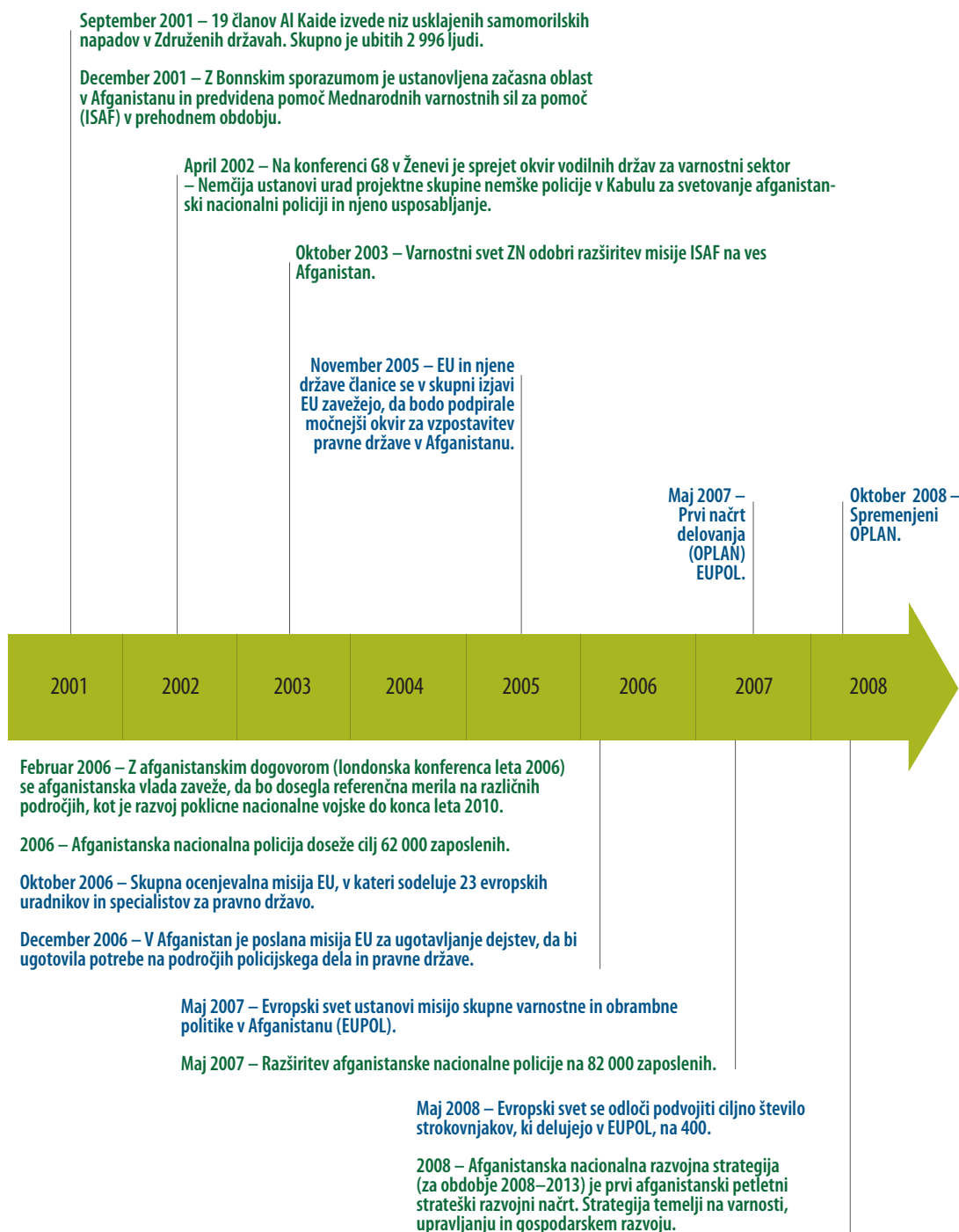
To poročilo je sprejel senat III, ki ga vodi g. Karel PINXTEN, član Evropskega računskega sodišča, v Luxembourggu na zasedanju 19. maja 2015.

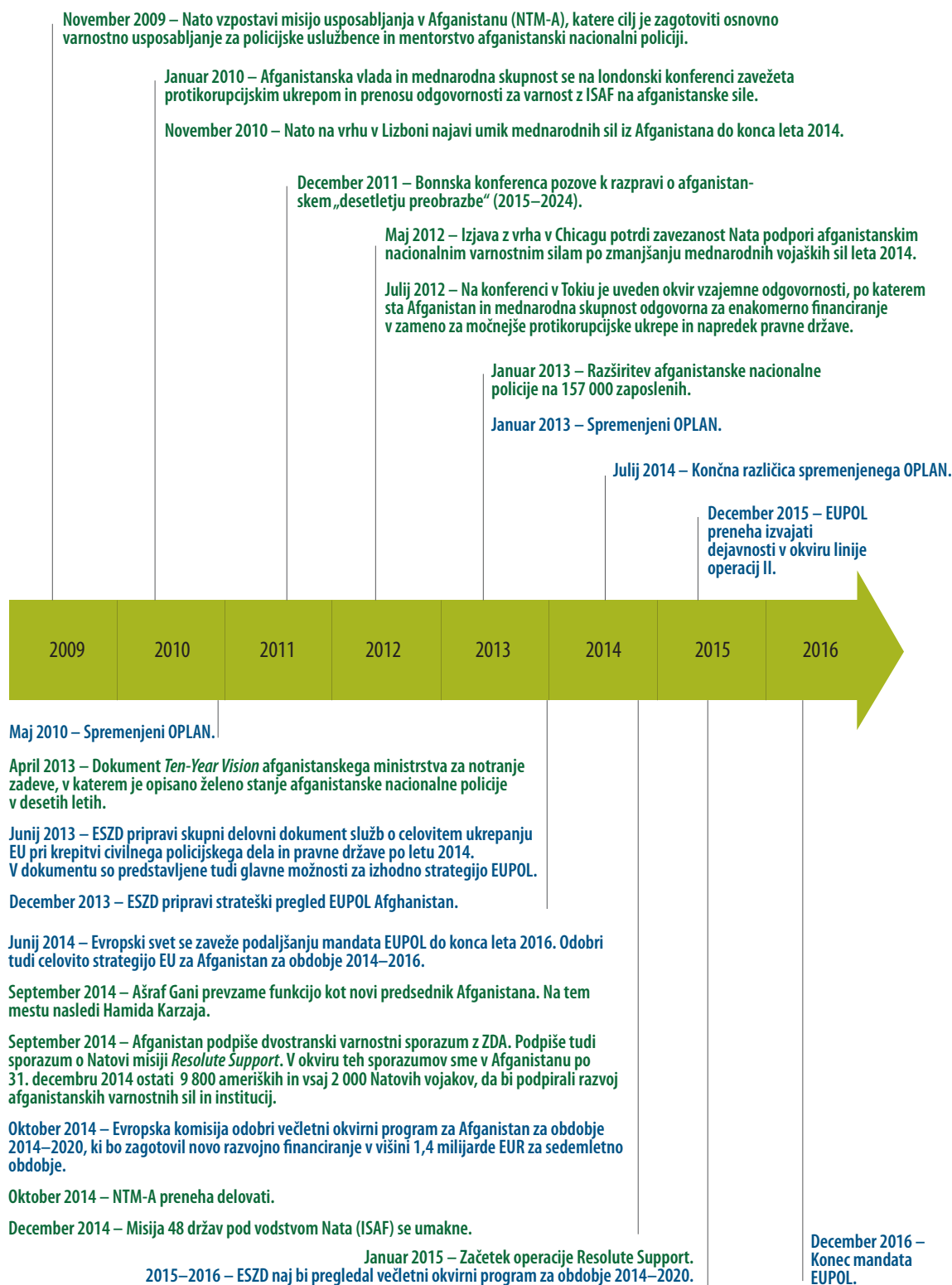
Za Računsko sodišče



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Predsednik

Časovnica EUPOL





Obveznosti in plačila EUPOL po proračunskih obdobjih

Proračunsko obdobje	Obveznosti (v EUR)	Plačila dne 31. 12. 2014 (v EUR)	Stopnja izvrševanja
Junij 2007–november 2008	43 600 000	43 099 416	99 %
December 2008–maj 2010	81 400 000	71 056 597	87 %
Junij 2010–julij 2011	54 600 000	49 274 871	90 %
Avgust 2011–julij 2012	60 500 000	51 918 127	86 %
Avgust 2012–maj 2013	56 870 000	46 179 558	81 %
Junij 2013–december 2014	95 433 790	84 645 305	89 %
Skupaj	392 403 790	346 173 874	88 %

Vir: EUPOL.

Pregledani projektni spisi in spisi o mentorski dejavnosti EUPOL

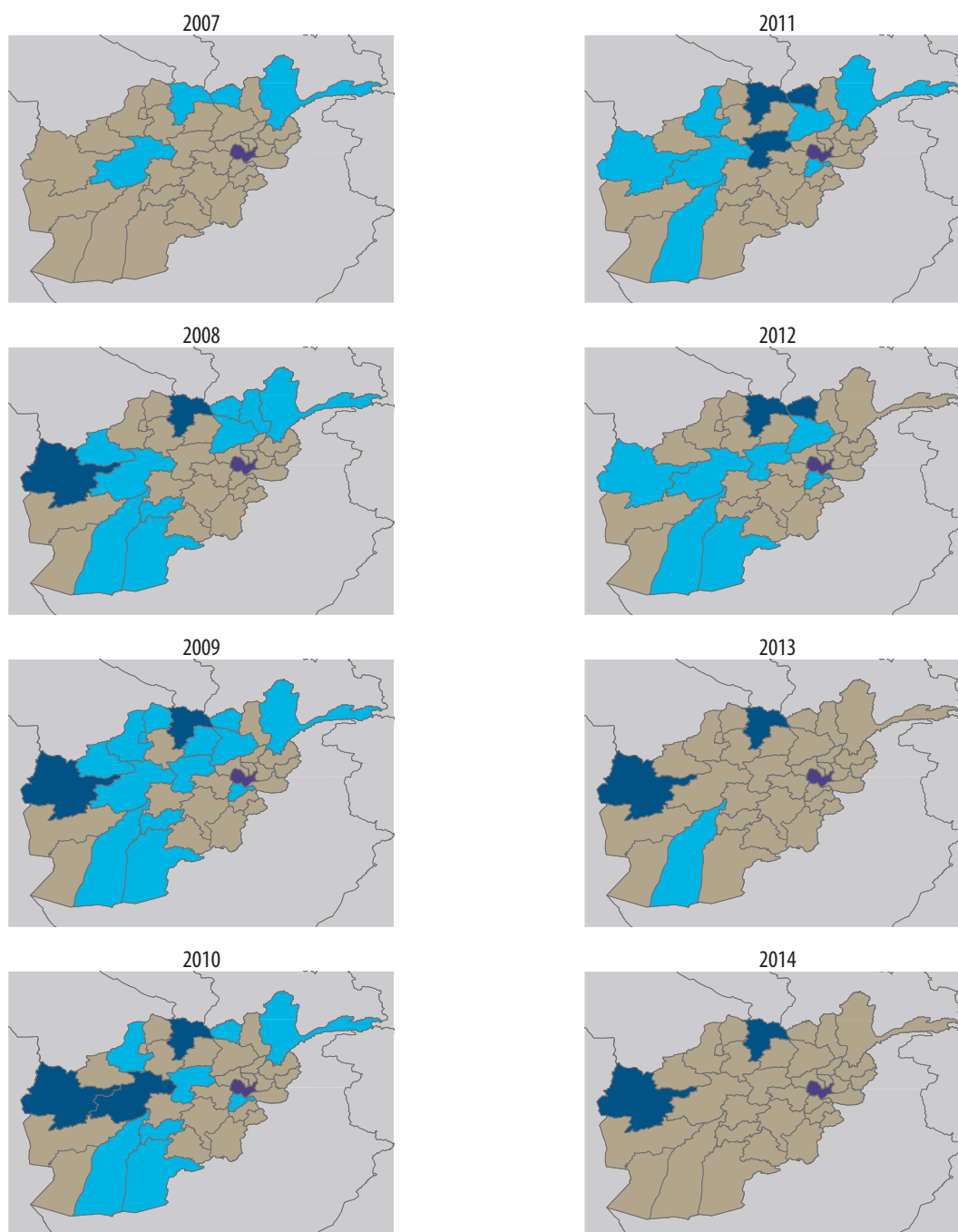
Projekti

- 1 Support to Community Policing (podpora v skupnost usmerjenemu policijskemu delu) – POL-14
- 2 Project Phoenix Kabul (projekt Phoenix Kabul) – 1.3.0.0
- 3 Provision of surveillance system in Kabul Police HQ (zagotovitev sistema nadzora na sedežu kabulske policije) – POL-13
- 4 Restructuring the Surveillance unit (prestrukturiranje enote za nadzor) –POL-8
- 5 A self-sustainable Tashkeel database (samozadostna podatkovna zbirka Tashkeel) – 1.2.2.0_26
- 6 ILP Conference (konferenca o policijskem delu na podlagi obveščevalnih podatkov) – 2.1.2.0
- 7 Anti-corruption symposium (protikorupcijski simpozij) – ROL-6
- 8 Coordination of Police and Prosecutor Project (projekt usklajevanja med policijo in tožilcem) – CoPP
- 9 Children's Rights Booklet (brošura o pravicah otrok) – ROL-1
- 10 Rights of Children and Juveniles in Criminal Investigation (pravice otrok in mladostnikov v kazenski preiskavi) – PC-09
- 11 Increase of Police Women in ANP (povečanje števila policistk v afganistanski nacionalni policiji) – POL 6

Mentorstvo

- 12 M03 – Head of Criminal Investigations Department, Ministry of the Interior (vodja oddelka za preiskovanje kaznivih dejanj na ministrstvu za notranje zadeve)
- 13 M01, M02 – Commander of the Police Staff Training College (poveljnik akademije za policijsko osebje)
- 14 M04 – Deputy Minister of Administration of the Ministry of the Interior (namestnik ministra za upravo na ministrstvu za notranje zadeve)
- 15 M04 – Director of Anti-Corruption Unit (ACU) within the Attorney General's Office (direktor protikorupcijske enote na uradu generalnega državnega pravobranilca)
- 16 M05 – Head of Criminal Law Division at the Legislative Department of the Afghan Ministry of Justice (vodja enote za kazensko pravo v zakonodajnem oddelku afganistanskega ministrstva za pravosodje)
- 17 M06 – Head of Human Rights, Gender & Children Rights Department (vodja oddelka za človekove pravice, pravice spolov in pravice otrok)

Terenski uradi EUPOL od leta 2007 do leta 2014



- Terenski urad z manj kot 10 uslužbenci (stanje 31. decembra)
- Terenski urad z več kot 10 uslužbenci (stanje 31. decembra)
- Sedež EUPOL v Kabulu

Vir: EUROSTAT.

Povzetek

IV

Začetni okvir pravosodnih institucij in mednarodne podpore je bil zelo šibek in omejen (v primerjavi s podporo, ki je bila zagotovljena za afganistansko nacionalno policijo (ANP) in ministrstvo za notranje zadeve (MNZ)).

Neposredno usposabljanje se je zagotavljalo predvsem v prvih letih mandata misije, prav tako podpora za usposabljanje inštruktorjev, ki se je v zadnjih letih precej zmanjšala. EUPOL zdaj že nekaj let svoj mandat izvaja predvsem tako, da zagotavlja nasvete in mentorstvo za svoje afganistanske enote.

ESZD meni, da projekti, ki jih upravlja projektna enota misije, zdaj resnično predstavljajo pomembno dopolnilno orodje, ki lahko pomaga doseči misiji njene cilje v primerjavi z nezadostno usklajenostjo v prvih letih obstoja projektne enote.

VI

Misija EUPOL je močno podpirala vzpostavitev in delovanje mednarodnih struktur usklajevanja, kot je Mednarodni odbor za usklajevanje policije. Vendar v njen mandat ni bila zajeta združitev vseh akterjev EU v en evropski okvir.

VII

Sistem poročanja misije EUPOL je bil v zadnjih letih izpopolnjen, saj se je iz bolj opisnega sistema razvil v analitični sistem. Misija ima od leta 2013 objektivno preverljive kazalnike za svoj napredek in napredek v Afganistanu.

IX & X

Načrti misije EUPOL za postopno opuščanje so bili razviti v tolikšni meri, kot je trenutno mogoče, ter so upoštevali pričakovan napredek v Afganistanu, mednarodne akterje/obstoje mehanizmov in razvoj.

ESZD v tesnem sodelovanju s Komisijo, ki je odgovorna za finančno upravljanje, in EUPOL sta ocenjevala, kako zagotoviti največji izkoristek sredstev misije EUPOL v skladu s finančno uredbo.

Opažanja

16

Kar zadeva težave z vodstvom, je bil vodja misije res trikrat zamenjan, vendar je šlo za izjemne in nesrečne okoliščine.

28

ESZD meni, da je bil mandat misije EUPOL omejen na določena področja (civilna policija, reforma MNZ, kazensko pravosodje), zato misija ni imela mandata za splošno vodenje (usklajevanje) celotne podpore za reformo/krepitev MNZ/ANP. Drugi akterji, na primer Natova misija za usposabljanje v Afganistanu (NTM-A), so tudi imeli vso pravico zagotavljati podporo afganistanskim organom v okviru svojih mandatov. Mednarodni odbor za usklajevanje policije (IPCB) je bil ustanovljen za usklajevanje splošne mednarodne podpore afganistanski nacionalni policiji in ministrstvu za notranje zadeve. Misija je v okviru pristojnosti svojega mandata zelo dobro usklajevala svoje dejavnosti z Natovo misijo za usposabljanje v Afganistanu in drugimi mednarodnimi akterji.

36

Misija EUPOL je razvila in uporablja mehanizem spremljanja, da bi sledila napredku in se po potrebi odločila za popravilne ukrepe, kjer je to potrebno.

40

Smernice skupne varnostne in obrambne politike (SVOP) se imenujejo „smernice za horizontalna vprašanja“. ESZD si po opredelitvi teh pomanjkljivosti dejavno prizadeva, da bi za misije SVOP zagotovila jasnejše horizontalne smernice na področjih, kjer se šteje, da so potrebne.

45

Kazensko pravosodje je res že od nekdaj šibek sektor, ki prejema manj mednarodne podpore kot afganistanska nacionalna policija ali ministrstvo za notranje zadeve. Primeri dosežkov misije EUPOL so razvoj politik in zakonodaje, ki upoštevajo človekove pravice (npr. kazenski zakonik, zakonik o kazenskem postopku), ter uvedba usposabljanja za sodelovanje policije in tožilcev, ki se že izvaja v okviru celotne lastne odgovornosti Afganistana.

48

Vzpostavitev akademije za policijsko osebje je dober primer uporabe celovitega pristopa v zunanji politiki EU (skladnost, usklajevanje in dopolnjevanje).

Misija EUPOL podpira afganistanske institucije za usposabljanje, ki so obravnavale vprašanja, kot je razvoj učnih načrtov usposabljanja, ter podpira upravljanje in organizacijo akademije za policijsko osebje ter akademije za upravljanje kriminala, vključno s povezavami s politikami/organizacijo človeških virov ANP, kot tudi poveljevanje za splošno usposabljanje na glavnem sedežu ANP.

Akademija za policijsko osebje in akademija za upravljanje kriminala sta dobro uveljavljeni v okviru strukture poveljevanja za splošno usposabljanje ter sta postali izjemno učinkoviti in samostojni izobraževalni ustanovi, na katerih je od konca leta 2010 diplomiralo več kot 13 000 študentov afganistanske nacionalne policije.

50

Proces vrednotenja/ocenjevanja misije EUPOL se je izboljšal po uvedbi tako imenovanih vmesnih ocen (ki so se po uvedbi revidiranega načrta delovanja na začetku leta 2015 preimenovali v četrletne ocene) ter mesečnih ocen na začetku leta 2014.

52

Misija je po svojem načrtu delovanja in sporazumno s svojimi afganistanskimi enotami dosegla napotitev/ uporabo svetovalcev/mentorjev. Analiza vrzeli v zmogljivosti v Afganistanu je temeljila na načrtu delovanja (ta pa je temeljil na razpravah z afganistanskimi organi).

53

Eden od najtežjih problemov je doseči oprijemljiv napredek/učinek v zvezi s strateškimi vprašanji, kot so razvoj in upravljanje človeških virov ANP ali vključevanje človekovih pravic v ANP (vprašanja, ki običajno zahtevajo podporo na podlagi mentorstva/svetovanja). Mogoče je omeniti tudi druge zunanje dejavnike, na primer ponovno opredeljevanje prednostnih nalog na afganistanski strani.

58

Uporaba projektnih enot je razmeroma nova značilnost civilne SVOP. Iz različnih razlogov nimajo vse misije projektnih enot, čeprav so za civilne misije SVOP veljale za zelo uporabno zmogljivost pri doseganju njihovih ciljev. Civilne misije SVOP zato niso imele na voljo veliko referenc, ko so bile vzpostavljene prve projektne enote v okviru njihove strukture. To je veljalo tudi za misijo EUPOL v Afganistanu. Zato je bilo upravljanje svoje projektne enote za misijo učni proces. Zdaj je projektna enota v misiji dobro vzpostavljena ter je zagotovljeno usklajevanje z drugimi komponentami misije in notranjimi postopki, da se zagotovi polna skladnost predlaganih projektov s cilji misije. Projekte v projektni enoti potrdijo države članice EU (RELEX) v okviru letne razprave o proračunu misije.

59

Celo pred uvedbo prilagodljivih postopkov oddaje javnega naročila se je Služba za instrumente zunanje politike (FPI) strinjala z večino zahtev misije za izvajanje poenostavljenih postopkov oddaje javnega naročila (postopek s pogajanjem za eno samo ponudbo) v primerih, ko bi normalni postopki oddaje javnega naročila bili neuspešni zaradi težkih razmer na lokalnem trgu, ali za nujne nakupe blaga in storitev.

60

Uvedba splošne uporabe prilagodljivih postopkov je poenostavila in pospešila uporabo postopkov s pogajanjem za eno samo pogodbo, saj misiji ni bilo več treba pridobiti predhodnega dovoljenja službe FPI za izvedbo takih postopkov.

70

Komisija želi izpostaviti, da bi v zvezi s kakršnim koli posegom na področju podpore afganistanski policiji, ki naj se financiral iz instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja, bilo treba prikazati, da je pomoč povsem v skladu z DAC (sledi opredelitvi Odbora za razvojno pomoč (DAC) Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD)) in z uredbo o instrumentu za financiranje razvojnega sodelovanja, v kateri so opredeljene nekatere omejitve v zvezi z vrsto dejavnosti, ki naj bi se financirale in izvajale.

V trenutnem političnem okviru so kazalniki v zvezi z varnostjo še vedno najpomembnejši za našo podporo afganistanski nacionalni policiji (ANP) v skladu z instrumentom za financiranje razvojnega sodelovanja.

Za zagotavljanje trajne varnosti v Afganistanu sta v enaki meri odgovorni afganistanska nacionalna policija (ANP) in afganistanska nacionalna vojska. To ostaja eden najpomembnejših ciljev sodelovanja EU, kot tudi prispevki za vzdrževanje in razvoj ANP. Poleg tega to ostaja predpogoj, da bi afganistanski organi bolj okrepili razvoj zmogljivosti civilne policije.

Kar zadeva izboljšano zmogljivost ANP kot civilne policijske sile pod civilnim nadzorom (v času trajanja večletnega okvirnega programa za obdobje 2014–2020), je bil v večletnem okvirnem programu predlagan drugi, ločeni nabor dveh kazalnikov, ki sta povezana s statističnimi podatki ministrstva za notranje zadeve o spolu in deležem stroškov za varnost v okviru nacionalnega proračuna (vključno s podatki o plačah).

71

Kar zadeva načine izvajanja za podporo pravni državi in uporabo skrbniškega sklada za javni red in mir (LOFTA) za prispevke v okviru instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja, želi Komisija in ESZD poudariti, da je uporaba skrbniškega sklada za javni red in mir, ki ga upravljajo ZN, trenutno prednostna možnost, če bo v trenutnem procesu revizije dosežen dogovor o potrebnih izboljšavah.

EU na tem področju tesno sodeluje s širšo mednarodno skupnostjo. V skladu z novim dogovorom (New Deal) za ukrepanje v nestabilnih državah, Komisija in ESZD menita, da je pristop, ki temelji na projektih, neoptimalen v smislu učinkovitosti pomoči. V ustreznem času bo morda mogoče uporabiti proračunsko podporo, ki bo zajela tudi podporo pravni državi, če bodo izpolnjeni ustrezni pogoji in če bo to mogoče glede na tveganja v zvezi s politiko in upravljanjem.

72

ESZD in Komisija se zavedata vprašanj, ki jih je postavilo Sodišče v zvezi z zmanjšanjem in časom, ki je potreben za pripravo na likvidacijo sredstev in ukinitve misije, ter skrbno sledita postopku zmanjšanja. Pred zmanjšanjem se bo pripravilo proračun na obdobje, ko se bo izvajalo zmanjšanje, kar velja tudi za fazo likvidacije. Uradni načrt zmanjšanja ali ukinitve trenutno ni predložen, o glavnih elementih, zlasti tistih s finančnim učinkom, pa se razpravlja in dogovarja z misijo med pripravo proračuna.

ESZD in Komisija načrtujeta pripravo smernic za zmanjšanje.

73

Misije so pooblaščen subjekti, ki izvajajo naloge v okviru posrednega upravljanja, zato ob upoštevanju, da to ne kaže dejanske vrednosti sredstev, Komisija ne zahteva od misij, da poročajo o tej vrednosti, ampak samo o nabavljeni opremi in spremembah v inventarju.

74

Komisija trenutno izvaja postopek prenosa in odstranjevanja odvečnih oklepnih vozil. 13 oklepnih vozil bo prenesenih v misijo SVOP v Kijevu v Ukrajini.

V prihodnje bi bilo mogoče pospešiti prenos odvečnih oklepnih vozil, če bi se razširila vloga skladišča SVOP, da bi vključevala logistiko, povezano s prevzemom, prenovitvijo in prerazporeditvijo odvečnih oklepnih vozil (in druge opreme).

76

Ena od bistvenih nalog načrtovanega skupnega storitvenega centra (platforma za podporo misiji) bo priprava celovitih pravil in smernic.

Zaključki in priporočila

78

Mentorstvo, svetovanje in usposabljanje – vse to so metode/orodja za izvajanje posebnih ciljev. Ocenjevanje dosežkov misije EUPOL na podlagi ločevanja med dejavnostmi „usposabljanja“ in „mentorstva/svetovanja“ v zadnji fazi misije ni najbolj ustrezno. Vsa ta različna orodja se največkrat uporabljajo vzporedno pri podpori lokalnih enot. V zadnjih letih misije sta bila za zagotavljanje te podpore uporabljena predvsem mentorstvo in svetovanje; v manjši meri je bilo uporabljeno tudi usposabljanje (zlasti neposredno usposabljanje), v zadnjih letih pa sploh ne. Večina napredka v okviru operativnih dejavnosti (Lines of Operation) LO1, LO2 in LO3 v zadnjih letih je bilo doseženega samo na podlagi mentorstva in svetovanja misije EUPOL.

Čeprav so bili projekti (ki jih je izvedla projektna enota misije) včasih omejeni po velikosti/obsegu, so bili pomembno orodje, ki je omogočilo druge dejavnosti misije.

Priporočilo 1

ESZD sprejema to priporočilo. Prispevki držav članic močno vplivajo na izvajanje in kontinuiteto misije, saj trenutni sistem temelji predvsem na oblikovanju sil, ki ga zagotavljajo države članice.

ESZD v zvezi s tem meni, da bi se lahko proučili načini, kako omogočiti večjo prilagodljivost pri oglaševanju delovnih mest, zlasti za napoteno/pogodbeno osebje.

82

Po mnenju ESZD ni šlo za to, da so države članice EU pričakovale od misije EUPOL, da bo z vzpostavitvijo misije EUPOL v Afganistanu združila vse akterje EU v en sam evropski okvir. Vendar je misija EUPOL močno podpirala vzpostavitev in delovanje mednarodnih struktur usklajevanja, kot je Mednarodni odbor za usklajevanje policije.

Priporočilo 2(a)

ESZD in Komisija sprejmeta to priporočilo. To že velja za nekatere vidike misije pred njenim začetkom. ESZD trenutno obravnava nadaljnje delo v zvezi s tem vprašanjem. Vendar je treba obravnavati nekatere pravne in finančne vidike, saj so lahko stroški za usposabljanje pred začetkom misije upravičeni v okviru proračuna skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) samo za člane osebja, ki so že člani misije. V nasprotnem primeru naj bi država, ki napoti člane osebja, zanje plačala, ni pa možnosti plačevanja članov osebja, ki so bili najeti, vendar jih misija še ni pogodbeno zaposlila.

Priporočilo 2(b)

ESZD in Komisija sprejmeta to priporočilo. To že velja za nekatere od teh subjektov. ESZD opravlja nadaljnje delo v zvezi z dodatnimi subjekti.

Poleg tega so pridobljene izkušnje temeljni del izvajanja operacij, ki jih vodi civilna zmogljivost za načrtovanje in izvajanje operacij (CPCC.) Izmenjajo se z drugimi službami ESZD, Komisijo in državami članicami, njihova dodana vrednost pa se je že pokazala v okviru izboljšanja misij.

Kar zadeva obstoječe upravne smernice, ESZD in Komisija nadaljujeta vsakodnevno delo, da bi te postale bolj uporabne in obravnavale konkretne potrebe misij na terenu.

Načrtovani skupni storitveni center (enota za podporo misiji) bo pod nadzorom ESZD in Komisije pripravil celovite smernice za upravljanje finančnih sredstev, računovodstva in sredstev.

Priporočilo 2(c)

ESZD in Komisija sprejmeta to priporočilo.

Po zaključeni analizi stroškov in koristi leta 2013 in razpravah, ki so potekale v delovni skupini RELEX, se zdaj pričakuje odločitev o vzpostavitvi skupnega storitvenega centra za podporo civilnim misijam SVOP.

V prihodnje bi bilo mogoče pospešiti upravljanje sredstev trenutnih misij, če bi se razširila vloga skladišča SVOP, da bi zajela logistiko, povezano s prevzemom, prenovitvijo in prerazporeditvijo odvečne opreme. Trenutno se proučuje delovanje in vloga skladišča SVOP, ena od možnih rešitev pa je razširjena vloga, ki bi zajela vodenje celotne logistike za skladiščenje in/ali prerazporeditev odvečne opreme iz misij, ki se zmanjšujejo ali ukinjajo.

86

Kar zadeva rezultate misije v okviru operativne dejavnosti 3 (LO3), ESZD meni, da je mogoče opaziti tudi izboljšave. O rezultatih in učinku mandata misije EUPOL se lahko sodi samo v okviru afganistanskega napredka na tistih področjih, ki so zajeta v mandat misije.

Kar zadeva oceno rezultatov/dosežkov misije glede na „vrsto dejavnosti“ (spremljanje, usmerjanje in svetovanje (MMA) ter „usposabljanje“), glej odgovor ESZD na odstavek 78.

Kar zadeve projekte, ki so se izvajali v okviru projektne enote, so res bile opredeljene pomanjkljivosti v zgodnjih letih mandata misije, zdaj pa so vzpostavljeni bolj strukturirani mehanizmi, ki omogočajo doslednejšo usklajenost projektov z načrtovanimi dejavnostmi in cilji misije.

Priporočilo 3(a)

ESZD sprejema to priporočilo.

Pristop usposabljanja inštruktorjev je ustrezen v nekaterih primerih (da se ustvari začetna lokalna zmogljivost za usposabljanje), vendar ga je treba obravnavati kot en sam (začetni) element zahtevanega pristopa pri podpori lokalnih organov, da vzpostavijo/profesionalizirajo lastno zmogljivost za usposabljanje. Samo podpora na podlagi svetovanja in mentorstva v zvezi z bolj strukturiranimi vidiki gradnje zmogljivosti za usposabljanje (po vzoru misije EUPOL) bi lahko imela trajnostni učinek.

Priporočilo 3(b)

ESZD sprejema to priporočilo.

ESZD meni, da so učni načrti, ki jih je razvila misija EUPOL, upoštevali lokalno kulturno v največji možni meri. V nekaterih primerih pa so lokalne enote nerade uporabile nekatere (vidike) učnih načrtov, ki so bili pripravljeni s podporo misije. Vendar so bili ti (vidiki) učnih načrtov s stališča misije/EU upravičeno obravnavani kot bistveni, saj zajemajo ključne vrednote EU, povezane s človekovimi pravicami, korupcijo itd.

Priporočilo 3(c)

ESZD sprejema to priporočilo. Tako ocenjevanje zdaj izvaja misija.

Priporočilo 3(d)

ESZD sprejema to priporočilo. Taka ocena je bila za misijo EUPOL izvedena v okviru zadnje revizije mandata misije. Mentorski dnevniki so postali standardizirani in bolj strukturirani, misija pa jih je posodabljala.

Priporočilo 3(e)

ESZD in Komisija sprejmeta to priporočilo. Proučili se bodo tudi načini, kako omogočiti okrepljene možnosti za obdobja primopredaje prihajajočega in odhajajočega osebja.

Priporočilo 3(f)

ESZD sprejema to priporočilo. Projekti misije EUPOL, ki se izvajajo v okviru projektne enote, so zdaj v celoti vključeni v načrt izvajanja misije in sledijo strožjemu notranjemu postopku misije, kar omogoča usklajenost z operativnimi dejavnostmi misije.

Priporočilo 4

ESZD sprejema to priporočilo.

ESZD meni, da so vidiki v zvezi s trajnostjo že vključeni v operativno načrtovanje dejavnosti misije, saj je cilj vseh dejavnosti misije okrepitev zmogljivosti lokalnih enot do te ravni, da bodo te enote „dovolj dobre“ za nadaljevanje lastnega razvoja na trajnosten način.

Če se na podlagi ocene misije zaključi, da lokalne zmogljivosti ne bodo dovolj močne, ko se zaključuje mandat misije, bo misija v skladu s svojim načrtom delovanja dejavno sodelovala z drugimi (mednarodnimi/lokalnimi) akterji, da bi opredelila nekaj od teh, ki bi lahko po potrebi zagotovili podporo lokalnim enotam za nadaljnje ukrepanje na podlagi dosežkov misije.

Priporočilo 5(a)

ESZD in Komisija sprejmeta to priporočilo. Kot sta to že storili za pretekle misije, sta ESZD in Komisija tesno sodelovali z misijo EUPOL dve leti, tj. veliko pred koncem mandata, da bi čim ustrezneje pripravili fazo likvidacije ter upoštevali izzive in zapletenost afganistanskih razmer.

Komisija in ESZD skupaj načrtujeta pripravo smernic za racionalizacijo misij.

Kar zadeva ukinitve misij, je Komisija že izdala navodila o ukinjanju misij.

Priporočilo 5(b)

ESZD in Komisija sprejmeta to priporočilo. Glej tudi odgovor na priporočilo 5(a).

KAKO DO PUBLIKACIJ EVROPSKE UNIJE

Brezplačne publikacije:

- en izvod:
na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- več kot en izvod ter plakati in zemljevidi:
pri predstavništvih Evropske unije (http://ec.europa.eu/represent_sl.htm),
pri delegacijah v državah, ki niso članice EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sl.htm),
pri službi Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sl.htm) ali
s klicem na telefonsko številko 00 800 6 7 8 9 10 11 (brezplačna številka za celotno EU) (*).

(*) Informacije so brezplačne, kakor tudi večina klicev (nekateri operaterji, telefonske govornice ali hoteli lahko klic zaračunajo).

Publikacije, ki so na prodaj:

- na spletni strani EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Pri oceni EUPOL Afghanistan, ki je civilna misija skupne varnostne in obrambne politike (SVOP), je Sodišče ugotovilo, da je bila EUPOL delno uspešna pri izvajanju svojega mandata. To je deloma morda mogoče pojasniti z zunanjimi dejavniki, vendar je nekatere pomanjkljivosti mogoče pripisati neposredno EUPOL. Sodišče izreka več priporočil, ki se ne nanašajo le na EUPOL Afghanistan, pač pa tudi na druge misije SVOP, da bi se tako izboljšala njihova uspešnost in trajnost doseženih rezultatov.



EVROPSKO
RAČUNSKO
SODIŠČE



Urad za publikacije