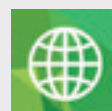


Särskild rapport

Europeiska unionens polisuppdrag i Afghanistan: blandade resultat



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tfn. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

En stor mängd övrig information om Europeiska unionen är tillgänglig på internet via Europa-servern (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2503-0	ISSN 1831-0990	doi:10.2865/76932	QJ-AB-15-007-SV-C
PDF	ISBN 978-92-872-2487-3	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/685898	QJ-AB-15-007-SV-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2527-6	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/21786	QJ-AB-15-007-SV-E

© Europeiska unionen, 2015

Kopiering tillåten med angivande av källan.

For any use or reproduction of Figure 1, permission must be sought directly from the copyright holder.

Printed in Luxembourg

Särskild rapport**Europeiska unionens
polisuppdrag i Afghanistan:
blandade resultat**

(i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget)

I våra särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra effektivitets- och regelefterlevnadsrevisioner av särskilda budgetområden eller förvaltningsteman. Vi väljer ut och utformar granskningsuppgifterna så att de ska få största möjliga effekt och bedömer riskerna när det gäller resultat eller regelefterlevnad, storleken på de aktuella inkomsterna eller utgifterna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsavdelning III – under ledning av revisionsrättens ledamot Karel Pinxten – som är specialiserad på utgiftsområdena externa åtgärder. Revisionen leddes av ledamoten Hans Gustaf Wessberg, med stöd av enhetscheferna Sabine Hiernaux-Fritsch och Fabrice Mercade, chefen för H.G. Wessbergs kansli Peter Eklund, granskningsledare Nikolaos Zompolas samt attachén vid H.G. Wessbergs kansli Emmanuel-Douglas Hellinakis.



Från vänster till höger: enhetschef F. Mercade, revisionsrättens ledamot H. G. Wessberg, enhetschef S. Hiernaux-Fritsch, chefen för H.G Wessbergs kansli P. Eklund, granskningsledare N. Zompolas och attachén vid H.G. Wessbergs kansli E.-D. Hellinakis.

Punkt

Ordförklaringar och förkortningar

I-X Sammanfattning

1-6 Inledning

7-9 Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

10-76 Iakttagelser

10-21 Ett relevant mandat med en problematisk start

11-14 Att forma Eupol

15-21 Svårigheter med utplaceringen

22-30 Svårt att samordna med internationella insatser

23-27 En europeisk insats men ingen överordnad europeisk strategi

28-30 Trots sina insatser har Eupol haft begränsad möjlighet att påverka viktiga aktörer

31-41 Huvudkontorets stödfunktioner och vägledning har blivit bättre med tiden

32-36 Planeringen och rapporteringen har blivit bättre men brister kvarstår

37-41 Huvudkontorets vägledning och stödfunktioner: brister håller på att åtgärdas

42-65 Eupols avtryck: framgång lokalt men allmän oro om hållbarheten

43-45 Förbättringarna märkbarare på två av de tre verksamhetsområdena

46-60 Eupol har i huvudsak varit framgångsrikt när det gäller utbildningsrelaterade verksamheter men haft mindre framgång med mentorskaps- och rådgivningsprojekt; projekten har endast bidragit i liten utsträckning till uppdragets mål

61-65 Förutsättningarna för att de resultat som hittills uppnåtts blir hållbara finns ännu inte

66-76 Eupols arv: avveckling – vad kommer sedan?

67-71 Planeringen av exitstrategin har kommit långt men mer arbete behövs

72-76 Avveckling: det behövs en samordnad och strukturerad metod

77–88

Slutsatser och rekommendationer

Bilaga I — Eupols tidslinje

Bilaga II — Eupols åtaganden och utbetalningar per budgetperiod

Bilaga III — Eupols handlingar för projekt- och mentorsverksamheten som granskats

Bilaga IV — Eupols fältkontor från 2007 till 2014

Kommissionens och Europeiska utrikestjänstens svar

Ordförklaringar och förkortningar

05

Civcom: Kommittén för de civila aspekterna av krishantering, ett rådgivande organ som inrättats av rådet och som ger information, formulerar rekommendationer och ger råd om civila aspekter av krishantering till kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp).

CMPD: Direktoratet för krishantering och planering, den avdelning vid Europeiska utrikestjänsten som är huvudansvarig för den politiska och strategiska planeringen för GSFP. Det ansvarar för den strategiska och avancerade planeringen av nya GSFP-uppdrag och strategiska översyner av befintliga GSFP-uppdrag.

Conops: Operativt koncept, ett planeringsdokument som överför den politiska avsikten till ledning och vägledning genom att ange vilken åtgärd som krävs för att fullgöra uppdraget.

CPCC: Den civila planerings- och ledningskapaciteten, en avdelning inom Europeiska utrikestjänsten som stöder den civila insatschefen (som även är direktör för CPCC) när denne utövar sitt ansvar för den operativa planeringen och fullgörandet av civila GSFP-uppdrag.

GSFP: Gemensam säkerhets- och försvarspolitik. Tidigare känd under namnet europeisk säkerhets- och försvarspolitik (ESFP); blev GSFP när Lissabonfördraget trädde i kraft.

EEAS: Europeiska utrikestjänsten.

EGF: Den europeiska gendarmeristyrkan.

EUSR: Europeiska unionens särskilda representant.

FPI: Tjänsten för utrikespolitiska instrument, en kommissionsavdelning som rapporterar direkt till unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. FPI förvaltar bland annat utgifter för åtgärder som genomförs inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken – däribland civila GSFP-uppdrag – och stabilitetsinstrumentet.

GPPT: Tyska polisprojektteamet i Afghanistan.

Huvudkontor: Europeiska utrikestjänstens och kommissionens avdelningar i Bryssel.

IPCB: Internationella polissamordningsstyrelsen i Afghanistan.

Isaf: Internationell säkerhetsstyrka, en del av det överordnade internationella samfundets gemensamma insatser som fick sitt uppdrag av FN:s säkerhetsråd. Det arbetade för att skapa förutsättningar för regeringen i Afghanistan att utöva sina befogenheter över hela landet.

Kusp: Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik. Enligt artikel 38 i EU-fördraget ska kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, under rådets ansvar, utöva den politiska kontrollen och strategiska ledningen av krishanteringsinsatser. Lotfa: Förvaltningsfonden för lag och ordning i Afghanistan.

MIP: Genomförandeplan för uppdraget.

Mentorskap: Strukturerad kunskapsöverföring, som i bästa fall grundas på förtroende och ömsesidig respekt mellan en mentor och en adept, i syfte att uppnå individuella och/eller organisatoriska förändringar i enlighet med en strategi och/eller planer som upprättats på olika nivåer – strategisk, operativ och taktisk nivå (*källa:* Eupols handbok för mentorer, april 2013).

Nato: Nordatlantiska fördragsorganisationen.

NTM-A: Natos utbildningsuppdrag i Afghanistan.

Oplan: Operativ plan, ett dokument som närmare utvecklar de operativa uppgifter som krävs för att uppnå de mål som anges i Conops.

Rådgivning: Överföring av kunskap/stöd på kort sikt till en grupp, i syfte att hitta lösningar på specifika problem och utveckla projekt inom en särskild tidsram (*källa:* Eupols handbok för mentorer, april 2013).

Tashkeel: Ett dokument/en struktur/ett system där alla tjänster räknas upp och de anställdas nivå anges.

Övervakning: Att observera, bedöma och rapportera vilka resultat berörda institutioners och deras anställdas har uppnått (*källa:* Eupols handbok för mentorer, april 2013).

I

När talibanregimen störtades åtog sig Europeiska unionen (EU) och medlemsstaterna att stödja regeringen i Afghanistan och inrätta en förstärkt ram för rättsstatsprincipen i landet. EU:s polisuppdrag i Afghanistan (Eupol) är ett civilt uppdrag som utvecklades 2007 inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) och syftade till att bidra till inrättandet av en bestående och ändamålsenlig civil poliskår som afghanerna själva ansvarar för.

II

Revisionsrätten bedömde om Eupol Afghanistan hade fullgjort sitt mandat på ett ändamålsenligt sätt. Vi inriktade oss på frågan om Eupol var välplanerat och väl samordnat, om det hade fått tillräckligt operativt stöd och tillräcklig operativ ledning, om Eupol bidrog till Afghanistans nationella poliskårs utveckling och slutligen om avvecklingen av Eupol förbereddes tillräckligt. Vi granskade perioden från Eupols införande till slutet av 2014 och tittade särskilt på verksamheterna efter 2012.

III

Eupol Afghanistan lyckades inrätta ett europeiskt polisuppdrag i en synnerligen osäker och svår miljö. Efter en svår inledning har Eupol gradvis vunnit erkännande från andra aktörer för sina expertkunskaper och sitt betydande bidrag till den pågående reformen av polissektorn.

IV

Vi konstaterade att Eupol Afghanistan delvis har fullgjort sitt mandat på ett ändamålsenligt sätt. Förbättringarna var märkbarare på två av Eupols tre huvudsakliga verksamhetsområden. Vi granskade även Eupols resultat per typ av verksamhet och konstaterade att Eupol i huvudsak har varit framgångsrikt när det gäller utbildningsrelaterade verksamheter men haft mindre framgång med mentorskap och rådgivning. Projekten har bidragit till uppdragets mål endast i begränsad omfattning. Yttre faktorer kan visserligen förklara en del av detta men andra brister kan tillskrivas själva Eupol.

V

När det gäller planeringen av Eupol föregicks rådets beslut att inleda uppdraget av en ingående analys av Afghanistans behov. Vi konstaterade att Eupols mål ger mervärde genom att de är inriktade på utbildning och rådgivning på strategisk nivå på det polisiära området med kopplingar till det mer omfattande rättsstatsområdet genom andra internationella aktörers arbete. Men utplaceringen av Eupol var komplicerad och det tog lång tid innan uppdraget fick en tillräckligt stor personalstyrka, främst på grund av den svåra operativa miljön och problem med rekrytering och logistik.

VI

När det gäller samordning lyckades Eupol inte föra samman alla europeiska aktörer i en gemensam europeisk ram för att förbättra Afghanistans polisarbete, men det har stärkt samarbetet med EU:s medlemsstater på fältet och verkligen försökt främja internationellt samarbete.

VII

När det gäller huvudkontorets stöd och vägledning konstaterade vi att EU:s medlemsstater och Europeiska utrikestjänsten regelbundet har anpassat Eupols mandat till de förändrade prioriteringarna och läget på fältet. Eupols rapportering uppfyller de grundläggande kraven för redovisningsskyldighet men är fortfarande i stor utsträckning beskrivande och inte tillräckligt inriktad på de uppnådda resultaten och mervärdet. Huvudkontorets stöd har generellt varit relevant och användbart men vägledningen bör bli mer detaljerad så att den tillgodoser uppdragets specifika operativa behov. För närvarande pågår arbetet med att förbättra vägledningen, och möjligheten att ytterligare centralisera vissa funktioner håller på att undersökas utifrån en kostnadsnyttoanalys.

VIII

När det gäller de uppnådda resultaten och deras hållbarhet har Eupol hjälpt Afghanistans nationella poliskår att vinna allmänhetens förtroende genom att stödja införandet av grundläggande principer för civilt polisarbete. Men polisen och rättsväsendet lider fortfarande av systematiska brister. I allmänhet råder osäkerhet beträffande hållbarheten på lång sikt för Eupols resultat och den afghanska polissektorn eftersom den i stor utsträckning kommer att hänga på de afghanska myndigheternas villighet att ta på sig egenansvaret för resultaten, på säkerhetsläget och på EU:s och andra internationella aktörers finansiering.

IX

När det slutligen handlar om avvecklingen har Eupol och Europeiska utrikestjänsten tagit fram en plan för att avveckla Eupols verksamheter senast i slutet av 2016, men vissa farhågor kvarstår om hur EU ska kunna bygga vidare på det Eupol har åstadkommit och huruvida man kommer att få maximalt värde från avyttringen av uppdragets tillgångar.

X

Våra rekommendationer gäller Eupols uppdrag i Afghanistan men också själva inrättandet, utplaceringen och allmänna aspekter när det gäller att förbättra förberedande åtgärder och stödfunktioner till framtida GSFP-uppdrag. De handlar också om praktiska åtgärder för att varje typ av verksamhet ska bli mer ändamålsenlig, åtgärder för att resultaten av GSFP-uppdrag ska bli hållbarare och en övergripande strategi för att minska riskerna i samband med avveckling och avslutande av uppdrag samt avyttringen av uppdragets tillgångar.

01

Efter det att talibanregimen störtades 2001 deltog afghanska företrädare i FN-samtal i Bonn för att besluta om en plan för att styra landet. Samtalen utmynnade i Bonnöverenskommelsen¹, som fastställde att en afghansk interimregering skulle styra landet och begärde att en internationell militärstyrka skulle utplaceras² som skulle hjälpa regeringen att upprätthålla säkerheten i Kabul med omnejd (se **bilaga I**).

02

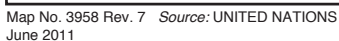
Internationella givare på G8-konferensen i Genève i april 2002³ antog vid ett möte ett reformprogram som byggde på en ledarnationsram som framför allt handlade om säkerhetsfrågor. Inom denna ram delades säkerhetssektorn upp i fem pelare där fem ledarnationer fick i uppdrag att övervaka och stödja reformer inom varje pelare. De fem ledarnationerna var Tyskland (ansvar för polisarbetet), Japan (nedrustning, demilitarisering och återintegrering), Italien (rättsväsendet), Storbritannien (narkotikabekämpning) och USA (armén). Det var i det sammanhanget som det tyska polisprojektet inledde sitt arbete i april 2002. Det var meningen att ramen skulle garantera en delad arbetsbörda, men det fanns ingen mekanism som tillhandahöll en överordnad och samordnad metod för det internationella samfundets insatser för säkerhetsreformen.

03

År 2005 hade ledarnationsmetoden försvagats och den internationella säkerhetsstyrkan (Isaf) blev i praktiken ledare för det internationella samfundet med ansvar för att utveckla säkerhetssektorn i Afghanistan. I ett gemensamt uttalande⁴ åtog sig EU och medlemsstaterna att stödja Afghanistans regering i arbetet med att inrätta en förstärkt ram för rättsstatsprincipen i landet (se **figur 1**).

- 1 *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending Re-establishment of Permanent Institutions* (överenskommelse om provisoriska arrangemang i väntan på att permanenta institutioner återinrättas), Bonn, 5 december 2001.
- 2 Som ett svar på detta godkände FN:s säkerhetsråds resolution 1386 av den 20 december 2001 att en internationell säkerhetsstyrka (Isaf) inrättades. År 2011 hade 25 EU-medlemsstater avdelat ungefär 33 000 soldater till Isaf.
- 3 G8 är namnet på ett forum för regeringarna i en grupp om åtta ledande utvecklade ekonomier i världen (Kanada, Frankrike, Tyskland, Italien, Japan, Ryssland och USA) samt Europeiska kommissionen.
- 4 EU:s gemensamma uttalande *Committing to a new EU Afghan Partnership* (åtagande om ett nytt partnerskap mellan EU och Afghanistan), 16 november 2005.

Figur 1



04

Afghanistanöverenskommelsen 2006, som togs fram vid Londonkonferensen i januari 2006, gav en ny ram för samarbetet mellan den valda regeringen i Afghanistan och det internationella samfundet. Mot den bakgrunden genomfördes ett gemensamt EU-utvärderingsuppdrag hösten 2006 där Afghanistans behov inom rättsväsendet

bedömdes. Det följdes i november 2006 av ett informationsuppdrag som utmynnade i ett förslag till en gemensam EU-insats utifrån en strategisk metod för att bygga upp en fungerande nationell polisstyrka med befogenheter över hela landet. Förslaget fick stöd av den afghanska regeringen, som i ett brev den 16 maj 2007 uppmanade EU att inleda ett polisuppdrag (se **ruta 1**).

Ruta 1**GSFP-uppdrag**

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (GSFP) gör att EU kan ta på sig en ledande roll när det gäller fredsbevarande insatser, konfliktförebyggande och förstärkt internationell säkerhet. Den är en del av EU:s omfattande metod för krishantering som stöder sig på civila och militära tillgångar.

Det finns två slags GSFP-uppdrag: civila uppdrag som finansieras av budgeten för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) och militära uppdrag som finansieras av medlemsstaterna. De civila GSFP-uppdragen varierar i omfattning (polis, övervakning, rättsväsende och reform av säkerhetssektorn), karaktär (verkställande och icke verkställande) och storlek.

Vid utgången av 2014 hade EU placerat ut 32 GSFP-uppdrag totalt, varav 16 hade avslutats och upphört och 16 fortfarande pågår (varav elva civila och fem militära uppdrag).

05

Den 30 maj 2007 beslutade rådet att inrätta ett EU-polisuppdrag i Afghanistan⁵ (Eupol). Tanken var att Eupol skulle bygga vidare på det tyska polisprojektkontorets insatser och harmonisera olika metoder och insatser bland de skilda aktörer som var inblandade i polisreformen. Syftet var att bidra till att hållbara och ändamålsenliga former för civilt polisarbete infördes under afghanskt egenansvar som skulle garantera ett lämpligt samspel med det mer omfattande straffrättsliga systemet (se **ruta 2**).

5 Rådets gemensamma åtgärd 2007/369/GUSP av den 30 maj 2007 om inrättande av Europeiska unionens polisuppdrag i Afghanistan (Eupol Afghanistan) (EUT L 139, 31.5.2007, s. 33).

Eupol

Eupol inledde sin verksamhet den 15 juni 2007. Det är ett civilt GSFP-uppdrag som stöder den afghanska regeringens reformansträngningar för att bygga upp en bättre civil poliskår som verkar inom ramen för rättsstatsprincipen och respekt för mänskliga rättigheter.

Den civila insatschefen, som också är direktör för den civila planerings- och ledningskapaciteten (CPCC), har ledningsansvar och utövar kontroll över Eupol på strategisk nivå under kommittén för utrikes- och säkerhetspolitikens politiska kontroll och strategiska ledning. Uppdragschefen utövar operativ kontroll över Eupol och ansvarar för den dagliga förvaltningen.

Eupol Afghanistans verksamheter genomförs främst av polisen och experter på rättsstatsområdet som är utstationerade från EU:s medlemsstater och av kontraktsanställda internationella experter och lokalanställda. Uppdraget arbetar genom utbildning och mentorskap, rådgivning och övervakning av det övre ledarskiktet i berörda afghanska institutioner (inrikesministeriet, Afghanistans nationella polis, justitieministeriet och riksåklagaren). Eupol har också genomfört ett antal projekt.

Eupol Afghanistan fullgör sitt mandat inom tre verksamhetsområden:

- Verksamhetsområde 1: Främja den institutionella reformen av inrikesministeriet.
- Verksamhetsområde 2: Professionalisera den nationella poliskåren.
- Verksamhetsområde 3: Sammanlänka den nationella poliskåren med rättsväsendet i stort.

När vi genomförde granskningen i slutet av 2014 bedrev Eupol verksamhet i Kabul, Herat och Mazar-e Sharif.

06

Den totala kostnaden för Eupol under perioden maj 2007 till december 2014 uppgick till nära 400 miljoner euro. Säkerhetsrelaterade kostnader stod för nästan en tredjedel av det beloppet⁶ (se även **bilaga II**).

6 I beloppet ingår alla åtaganden fram till utgången av 2014 och speglar således inte det senaste åtagandet på 57,75 miljoner euro för 2015 (rådets beslut 2014/922/Gusp av den 17 december 2014 om ändring och förlängning av beslut 2010/279/Gusp om Europeiska unionens polisuppdrag i Afghanistan (Eupol Afghanistan). (EUT L 363, 18.12.2014, s. 152)). Rådet har godkänt tio finansieringsbeslut (och förlängningar av finansieringsbeslut) till ett belopp av 392,4 miljoner euro i åtaganden respektive utbetalningar på 346,2 miljoner euro. Personalkostnaderna (för utstationerad personal, internationellt kontraktsanställda och cirka 200 lokalanställda) utgör ungefär 43 % av Eupols budget, medan kostnaderna för säkerhetspersonal och lokaler står för 28 %.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

13

07

Vi bedömde om Eupol Afghanistan hade fullgjort sitt mandat på ett ändamålsenligt sätt. Granskningen inriktades på följande frågor:

- a) Planerades och inrättades Eupol väl?
- b) Samordnades Eupol väl med medlemsstaterna, andra internationella aktörer och de afghanska myndigheterna?
- c) Fick Eupol tillräckligt operativt stöd och tillräcklig vägledning med hänsyn till mandatet?
- d) Bidrog Eupol till Afghanistans nationella poliskårs utveckling och blir resultaten sannolikt hållbara?
- e) Förbereddes avvecklingen av Eupol på ett tillfredsställande sätt?

08

Granskningen gällde perioden från Eupols start 2007 till slutet av 2014. Vi tittade särskilt på Eupols verksamheter efter 2012.

09

Granskningen genomfördes mellan juli och december 2014. Vi samlade in bevis till bedömningen på olika sätt:

- a) Dokumentanalys och litteraturgenomgång.
- b) Ett besök på plats i Kabul i september 2014 då vi granskade styrkande underlag, gick igenom Eupols förfaranden och system och slutligen intervjuade poliser ur den nationella polisstyrkan, anställda vid inrikes- och justitieministeriet, anställda vid Eupol (bland annat utbildare och mentorer), EU:s särskilda representant i Afghanistan (EUSR), anställda vid EU-delegationen i Kabul, Isaf- och Nato-anställda, Internationella polissamordningsstyrelsen i Afghanistan (IPCB), FN:s utvecklingsprogram (UNDP) i Kabul och sex EU-representationer i Afghanistan⁷.
- c) Intervjuer med anställda i nyckelpositioner vid den civila planerings- och ledningskapaciteten (CPCC), direktoratet för krishantering och planering (CMPD), tjänsten för utrikespolitiska instrument (FPI), områdesansvariga tjänstemän vid Europeiska utrikestjänsten och kommissionen; vi intervjuade även företrädare för fem medlemsstater⁸ som är med i kommittén för de civila aspekterna av krishantering (Civcom) och slutligen Nato-anställda.
- d) Genomgång av ett urval av sex övervaknings-, mentorskaps- och rådgivningsverksamheter och elva projekt som planerades och genomfördes mellan 2011 och 2014 (se **bilaga III**).

7 Representationerna (antingen ambassadörer eller uppdragschefer) för Frankrike, Tyskland, Italien, Nederländerna, Sverige och Storbritannien.

8 Företrädare för Tyskland, Italien, Nederländerna och Storbritannien samt ordföranden för Civcom.

Ett relevant mandat med en problematisk start

10

Vi granskade om inrättandet och utplaceringen av Eupol föregicks av en heltäckande bedömning av de afghanska behoven. Vi undersökte

även om de operativa utmaningarna i samband med utplaceringen av Eupol beaktades tillräckligt.

Foto 1 Eupols kontor



Källa: Revisionsrätten.

Att forma Eupol

11

Rådets beslut att starta Eupol föregicks av ett gemensamt EU-utvärderingsuppdrag där man bland annat rekommenderade EU att överväga att i större utsträckning stödja den afghanska

polisen genom ett polisuppdrag. Det bekräftades vid det efterföljande informationsuppdraget⁹ i slutet av 2006, där man förde fram tanken att EU skulle kunna skapa mervärde genom att bidra till ett civilt polisuppdrag med kopplingar till rättsstatsprincipen i stort.

⁹ Europeiska unionens råd, *Report on the Fact Finding Mission on possible ESDP Mission to Afghanistan* (rapport om informationsuppdraget avseende möjliga ESDP-uppdrag i Afghanistan), 18 december 2006.

12

De två uppgifterna genomfördes av stora och olikartade arbetsteam bestående av experter på polis- och rättsstatsområdet. Det förberedande arbetet fram till uppdragets start garanterade att Eupols mål var anpassade till prioriteringarna i Afghanistanöverenskommelsen från 2006 och till säkerhetspelaren i Afghanistans nationella utvecklingsstrategi för 2008–2013. Med tanke på situationen på fältet var säkerheten helt avgörande för att man skulle kunna skapa förutsättningar för stabilitet, ekonomisk tillväxt och fattigdomsminskning.

13

Det tillvägagångssätt som man använde i första hand var att tillvarata det som det tyska polisprojektkontoret (GPPO) hade åstadkommit, vilket redan var väletablerat på fältet, och erbjuda stärkt och samordnad europeisk närvaro i säkerhetssektorn, särskilt inom det civila polisarbetet. Det tyska polisuppdraget var framgångsrikare när det gällde utbildning av de högre leden i hierarkin – genom strategisk rådgivning till inrikesministeriet och den nationella poliskåren och stärkt samarbete med internationella aktörer än när det gällde utbildning av de lägre tjänstemännen i den nationella poliskåren. Afghanerna och internationella aktörer välkomnade Eupol eftersom det innebar att en byggsten som dittills hade saknats i de pågående internationella insatserna som helhet nu tillhandahölls.

14

Eupol stod dock inför en mödosam uppgift när det skulle fullgöra sitt mandat eftersom landet nästan helt saknade en funktionsduglig polisstyrka. Andra avgörande problem var att andelen analfabeter bland de polisanställda kunde uppgå till 80 %, vilket betydde att många polismän inte kunde hantera bevis eller läsa och skriva rapporter. Omfattande korruption inom brottsbekämpande och rättsliga institutioner var ytterligare en utmaning som gjorde det svårt för Eupol att fullgöra sitt mandat.

Svårigheter med utplaceringen

15

EU lyckades inrätta ett civilt polisuppdrag i en mycket svår och fientlig miljö. Men när Eupol inledde sin verksamhet i juni 2007, bara två månader efter rådets beslut om inrättandet av det, var det långt ifrån färdigt på grund av den svåra operativa kontexten: vid den tiden fanns det bara fyra anställda i Kabul och de hade ingen tillgång till internet och inga fordon. De flesta av de anställda vid Eupol var i själva verket utstationerade polismän som hastigt hade omplacerats från enskilda EU-medlemsstaters uppdrag¹⁰. Få av dem hade fått reda på hur det nya "europeiska" uppdraget skilde sig från de tidigare bilaterala arrangemangen.

16

Utplaceringsprocessen försvårades ytterligare av ledarskapsproblem som allvarligt drabbade insatserna under den första fasen: under de första 18 månaderna bytte Eupol uppdragschef tre gånger. Logistiska problem kopplade till upphandlingen av utrustning eller boendet för Eupol-anställda var andra stora praktiska problem som ytterligare bromsade verksamheten.

¹⁰ Centre for European Reform, policydokument, april 2010.

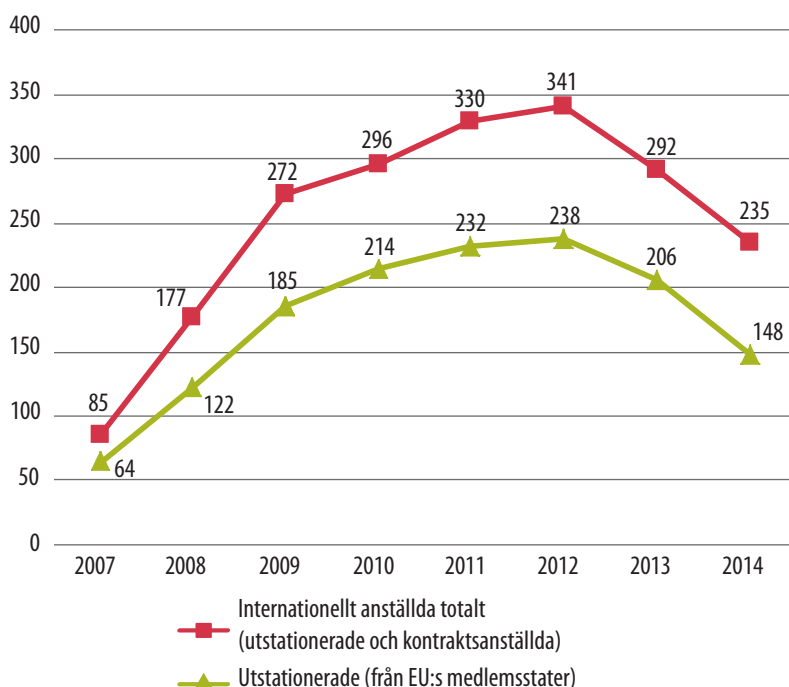
17

En annan faktor var att medlemsstaterna drog sig för att utstationera personal till uppdraget, delvis på grund av Eupols svåra start (se även punkt 25). Tanken var att uppdraget skulle vara helt operativt och finnas i Kabul och i specifika provinser senast i slutet av mars 2008. Men det lyckades man inte med. Eupols tjänsteförteckning som omfattade 200 internationellt anställda enligt mandatet uppfylldes inte förrän i februari 2009 – nästan två år efter det att EU-insatsen inleddes.

18

Trots att rådet medgav så tidigt som 2008 att den ursprungliga personalstyrkan skulle fördubblas till 400 hade Eupol fortfarande inte nått tröskeln på 300 anställda (dvs. 75 % av den planerade kapaciteten) före utgången av 2010 och hade som flest 350 anställda först i januari 2012 och sedan gick antalet anställda ned (se **figur 2**).

Figur 2 Totalt antal internationellt anställda (utstationerade och kontraktsanställda) och utstationerade EU-anställda i Eupol den 31 december varje år från 2007 till 2014



Källa: Europeiska utrikestjänsten (den civila planerings- och ledningskapaciteten).

19

Det finns en rad anledningar till att uppdraget inte uppnådde den planerade kapaciteten:

- a) Eupol hade svårt att hitta frivilliga på grund av säkerhetsläget i Afghanistan.
- b) Eupol konkurrerade med andra GSFP-uppdrag vid rekryteringen av utstationerade (och i mindre utsträckning kontraktsanställda) experter; i det avseendet var Afghanistan ett mindre lockande alternativ. Eupol tvingades även konkurrera med andra internationella uppdrag, t.ex. Natos utbildningsuppdrag i Afghanistan (NTM-A) och FN-uppdrag.
- c) Vissa utstationerade tjänster, t.ex. de som krävde kunskaper i projektanalys och projektrapportering, juridiska expertkunskaper eller en bakgrund inom rättsstatsområdet var svåra att tillsätta eftersom det var så få sökande.
- d) Med tanke på karaktären på Eupols uppgifter krävde vissa tjänster experter med erfarenhet av arbete vid nationella ministerier; tjänsterna för polismentorer som lånas ut till inrikesministeriet var svårast att tillsätta.

20

Eupol har i uppdrag att arbeta med polisreformen på central, regional och lokal nivå. Men utplaceringen i provinserna var problematisk, främst på grund av otillräckliga säkerhetsförhållanden, logistiska utmaningar och brist på lämpligt boende.

21

Mot den bakgrunden inrättade Eupol fältkontor i elva provinser¹¹ 2008 (se **bilaga IV**) och ökade antalet till 16 år 2009. Eupol kunde inte placera ut personal i specifika provinser i Afghanistan som planerat eftersom Förenta staterna och Turkiet inte hade ingått tekniska avtal med Eupol i de provinser där de fanns. Dessutom hade de flesta fältkontoren dålig bemanning och endast två av dem (i Herat och Mazar-e Sharif) hade hela tiden fler än tio anställda. Detta bekräftades i en intern utvärdering från Europeiska utrikes-tjänsten som den civila planerings- och ledningsenheten gjorde 2011¹² där den konstaterade att uppdraget i provinserna dittills hade fullgjorts ganska bristfälligt och att dess inverkan var marginell. Den drastiska nedskärningen av antalet Eupol-fältkontor dikterades till slut av det faktum att de europeiska regionala enheterna för återuppbyggnad i de afghanska provinserna stängdes. År 2013 fanns bara två fältkontor kvar utöver det i Kabul.

11 Av sammanlagt 34 provinser.

12 Den civila planerings- och ledningskapaciteten (CPCC) 13077/11, bedömningsrapport om Eupol Afghanistan, 11 oktober 2011.

Svårt att samordna med internationella insatser

22

Vi undersökte om Eupol hade god samordning med andra EU-insatser, andra internationella aktörer och de afghanska myndigheterna.

En europeisk insats men ingen överordnad europeisk strategi

23

I rapporten från informationsuppdraget konstaterade man att en avgörande faktor för att uppdraget skulle lyckas var att det måste tillhandahålla en gemensam ram för medlemsstaterna och främja en "europeisk" röst om polisreformen i Afghanistan. Rådets gemensamma åtgärd som inrättade Eupol¹³ föreskrev på liknande sätt att uppdraget vid behov skulle samordna, underlätta och ge råd om projekt som medlemsstaterna och tredjeländer genomför under eget ansvar. Det visade sig vara en svår uppgift, främst av följande skäl:

24

För det första var samordningen mellan Eupol, EU:s särskilda representant och EU-delegationen till en början mycket bristfällig, men från 2010 klargjordes deras respektive roller och ansvarsområden tydligare i det reviderade mandatet. En ytterligare hänvisning gjordes till uppdragschefens ansvar: Uppdragschefen skulle "samordna verksamheten med andra EU-aktörer på fältet och [...] få lokal politisk vägledning från EU:s särskilda representant". Samordningen inom EU förbättrades ytterligare när Europeiska utrikestjänsten inrättades 2011, vilket medförde en strukturerad samordningsmekanism och ledde till en ambassadör med dubbla befogenheter

(både EU:s särskilda representant och chef för EU-delegationen).

25

För det andra fortsatte medlemsstaterna med sina egna åtgärder samtidigt som de bidrog med utstationerad personal till Eupol. Medlemsstaterna hade sina favoritverksamheter inom sektorerna för polis, brottsbekämpning och rättsstaten i Afghanistan. Att ansluta sig till Eupol, i stället för att upprätthålla de bilaterala insatserna, uppfattades ibland som att man förlorade nationellt inflytande och synlighet på fältet.

26

Med tiden har Eupol gjort stora ansträngningar för att samordna sina verksamheter med EU:s medlemsstater inom ramen för särskilda projekt. Ett exempel är det nära samarbetet mellan Eupol och det tyska polisprojektteamet (GPPT).

27

En del medlemsstater¹⁴ deltog också i parallella gemensamma europeiska insatser, t.ex. den europeiska gendarmeristyrkan (EGF)¹⁵. EU-medlemsstater med en gendarmerimodell hade därför mer gemensamt med EGF eller med metoden inom Natos utbildningsuppdrag i Afghanistan (NTM-A)¹⁶ än med det slags civila polisarbete som Eupol försökte få till stånd. En del EU-medlemsstater som intervjuades uttryckte även åsikten att modellen för gendarmeriutbildningen passade bättre för läget på fältet i Afghanistan.

13 Den gemensamma åtgärd som inrättade Eupol-uppdraget föreskrev följande: "Rådet och kommissionen ska, inom ramen för sina respektive befogenheter, säkerställa att det i enlighet med artikel 3 i fördraget råder samstämmighet mellan genomförandet av denna gemensamma åtgärd och gemenskapens externa verksamhet. Rådet och kommissionen ska härvid samarbeta."

14 Frankrike, Italien, Nederländerna, Portugal, Polen och Spanien.

15 Europeiska gendarmeristyrkan (EUROGENDFOR) är en multinationell polisstyrka som endast består av de personer i polisstyrkorna som har militär status. EGF var i första hand inriktad på utbildning och rådgivning. Trots att dess experter ingick i de nationella uppdragen utförde de sina uppgifter enligt NTM-A:s befälsordning. EGF-uppdraget hade som mest 400 anställda utplacerade i maj 2011 och sedan dess har antalet minskat.

16 NTM-A levererade ett omfattande polisutbildningsinitiativ som var särskilt anpassat till säkerhetsläget på fältet. I slutet av 2011 bedrev NTM-A utbildning på 23 platser i Afghanistan, med 77 utbildare och 2 825 kontraktsanställda som tillhandahöll stödjänster.

Trots sina insatser har Eupol haft begränsad möjlighet att påverka viktiga aktörer

28

När det gäller Eupols mål att förbättra sammanhållningen och samordningen bland internationella aktörer var uppdragets begränsade storlek en hämmande faktor när det handlade om att ta ledningen på detta område. Jämfört med det Nato-ledda NTM-A var Eupol en mindre betydande aktör. Det var svårt för Eupol att utöva något inflytande över denna betydelsefulla internationella enhet.

29

En annan ogynnsam faktor var det till stora delar misslyckade arbete som Internationella polissamordningsstyrelsen i Afghanistan (IPCB)¹⁷ utförde. Under de senaste 13 åren har mer än 37 olika internationella givare varit med och gett stöd till den afghanska polisens utveckling, de flesta i form av bidrag till NTM-A, Eupol eller båda. IPCB inrättades 2007 som en garant för samstämmighet och skulle fungera som huvudorgan för samordning av polisrelaterade insatser. Trots att Eupol har gett betydande kapacitetsstöd och administrativt stöd till IPCB uppnådde den senare mycket begränsade resultat när det gällde att främja samarbete inom det internationella samfundet. Internationella aktörer har inte velat samordnas och uppfattade IPCB som en ambitiös strävan från EU:s sida att ta på sig en ledande roll inom polissektorn. Dessutom hade IPCB:s otillfredsställande resultat definitivt en koppling till de dåligt utformade processerna, vilket lade en ytterligare börda på de inblandade parterna utan att ge något särskilt kvantifierbart resultat.

30

Vi konstaterade att samarbetet med Nato-ledda insatser förbättrades med tiden. Konkreta resultat av samarbetet är säkerhetsarrangemangen för Eupol-anställda och överenskommelsen att gemensamt inrätta en fortbildningsstyrelse för utveckling och ackreditering av utbildningsprogram för poliser.

Huvudkontorets stödfunktioner och vägledning har blivit bättre med tiden

31

Vi undersökte om EU-medlemsstaterna och Europeiska utrikestjänsten på lämpligt sätt anpassade Eupols mandat under den operativa fasen, om Eupols rapportering ger en rättvisande bild av vad det har åstadkommit och vilket stöd och vilken vägledning det har fått.

Planeringen och rapporteringen har blivit bättre men brister kvarstår

32

Vi konstaterade att EU-medlemsstaterna och Europeiska utrikestjänsten var ganska flexibla och anpassade Eupols mandat till förändrade prioriteringar och förhållanden på fältet.

¹⁷ Eupol har varit en ledande bidragsgivare till Internationella polissamordningsstyrelsen i Afghanistan (IPCB), t.ex. genom att se till att IPCB har ett fungerande sekretariat. IPCB inrättades 2007 för att den skulle fungera som det främsta internationella organet för samordning av polisrelaterade internationella organisationer.

33

Sedan rådet godkände den första operativa planen (Oplan) 2007 har centrala planeringsdokument reviderats fyra gånger:

- a) År 2008 var en revidering nödvändig som svar på rådets nya åtagande att fördubbla (till 400) antalet internationella experter för uppdraget.
- b) År 2010 berodde revideringen främst på den nya afghanska inrikesministerns beslut om omprioritering och motsvarande begäran till Eupol, som medförde viss anpassning av uppdragets fokus till ministeriets prioriteringar¹⁸.
- c) Den främsta drivkraften bakom revideringen 2013 var det internationella samfundets utfästelse att stödja kraftfulla korruptionsbekämpningsåtgärder och stärka rättsstatsprincipen. Vid revideringen lade man stor tonvikt vid professionaliseringen av den afghanska polisen i linje med dokumentet "tioårsvisionen"¹⁹.
- d) Senast föreslogs en revidering i juli 2014 för att nödvändiga operativa uppgifter skulle kunna tas fram inför avvecklingen av Eupol i slutet av 2016 efter rådets beslut av den 23 juni 2014.

34

När det gäller den operativa planeringen av verksamheter omsätter Eupol de strategiska mål som EU-medlemsstaterna har satt upp i Oplanerna i en genomförandeplan för uppdraget (MIP), där specifika uppgifter för varje mål, etappmål för varje uppgift och objektiva verifierbara indikatorer för varje etappmål fastställs.

35

Vi konstaterade att före 2013 innehöll varje genomförandeplan för uppdraget alltför många etappmål (upp till 600). Det gjorde att uppdragets ledning inte kunde använda genomförandeplanen för att styra uppdraget effektivt. Vi analyserade de senaste genomförandeplanerna (för perioden 2013 och 2014) och noterade stora förbättringar jämfört med tidigare planer, däribland särskilt att bakgrundsinformation om verksamheterna hade tillkommit och även tydligare kopplingar mellan mål, uppgifter och etappmål och korsreferenser mellan liknande verksamheter. Dessutom byggde resultatindikatorerna inte i tillräcklig grad på fördjupad behovsbedömning eller så var de inte kopplade till Eupols operativa etappmål. En del indikatorer har varit inriktade på output i stället för på utfall²⁰.

36

Vi konstaterade att Eupols rapportering gradvis också har blivit mer exakt och rättvisande. Men Eupol hade i slutet av 2014 fortfarande ingen gemensam och heltäckande övervakningstavla för att spåra etappmål till motsvarande verksamheter, framsteg och korrigeringar²¹.

- 18 Framför allt lades tonvikten på utveckling av underrättelse- och brottsutredningskapaciteten.
- 19 "Tioårsvisionen" är ett dokument som det afghanska inrikesministeriet har tagit fram där det sätter upp strategiska mål och beskriver hur man önskar att den afghanska polisen ska se ut om tio år.
- 20 Output är de varor och tjänster som en verksamhet eller ett projekt producerar, medan utfall är den nytta som en målgrupp får som en följd av verksamhetens eller projektets output.
- 21 Detta verktyg används dock för närvarande av andra GSFP-uppdrag.

Huvudkontorets vägledning och stödfunktioner: brister håller på att åtgärdas

37

Europeiska utrikestjänsten och kommissionen²² har till uppgift att ta fram en vägledning för GSFP-uppdrag. Vägledningen bör vara så pass omfattande och detaljerad att den hjälper uppdragen att fullgöra mandatet och ser till att personal med liten tidigare erfarenhet av uppdragsrutinerna kan arbeta effektivt.

38

Europeiska utrikestjänsten har visserligen utarbetat cirka 50 strategidokument och riktlinjer för Eupols verksamheter, men Eupols personal i Kabul befarade att de inte var till så stor hjälp i praktiken trots att dokumentationen innehåller grundläggande vägledning (definitioner och teoretiska aspekter). Till exempel behandlar riktlinjen om hur riktmärkning ska genomföras inte i detalj hur man ska agera i varje skede, t.ex. hur man gör en ordentlig behovsbedömning eller lägesanalys. Det finns inte heller några exempel eller mallar som skulle göra det lättare att använda den metod som föreslås.

39

Eupols handbok för mentorer är särskilt intressant. Trots att mentorskap är en av Eupols centrala verksamheter måste uppdraget utarbeta en egen handbok för mentorer. Men det gjordes först i april 2013 som en sammanställning av befintliga strategier, metoder och bästa praxis anpassade till den verklighet som Eupols mentorer ställdes inför. Handboken användes senare av Europeiska utrikestjänsten när den utarbetade en detaljerad riktlinje för mentorer som delades ut till alla GSFP-uppdrag.

40

Att det saknades en standardiserad GSFP-vägledning gjorde att uppdraget tvingades ägna tid åt att utarbeta riktlinjer och förfaranden i stället för att koncentrera sig på sin kärnverksamhet. Europeiska utrikestjänsten arbetar nu med att åtgärda dessa brister.

41

Europeiska utrikestjänsten och kommissionen undersöker även möjligheten att öka effektiviteten genom att centralisera stödfunktioner i ett gemensamt servicecentrum. Den arbetar också för närvarande med idén att ta fram centraliserade och integrerade informationshanteringssystem på områdena för personalresurser, it och logistik som omfattar alla GSFP-uppdrag. Beslut håller också på att fattas om att placera lagret för civila krishanteringsuppdrag, som inrättades 2012²³, i ett sådant system. Det kunna skulle förbättra förvaltningen av tillgångar i befintliga civila uppdrag.

22 När det gäller budgetaspekter avseende genomförande av uppdrag.

23 Rådets beslut 2012/698/Gusp av den 13 november 2012 om inrättandet av ett lager för civila krishanteringsuppdrag (EUT L 314, 14.11.2012, s. 25) syftade till att säkerställa snabbt utsändande av utrustning till nya och befintliga uppdrag, bygga upp kapaciteten och särskilt försöka säkerställa snabb och kontinuerlig tillgång till centrala resurser.

Eupols avtryck: framgång lokalt men allmän oro om hållbarheten

42

Vi undersökte om Eupol bidrog till de framsteg som den nationella poliskåren, inrikesministeriet och utvalda straffrättsliga institutioner gjort inom varje verksamhetsområde, om övervaknings-, mentorskaps-, utbildnings- och rådgivningsverksamheterna uppnådde de avsedda resultaten²⁴ och i vilken omfattning dessa resultat kommer att bli hållbara.

Förbättringarna märkbarare på två av de tre verksamhetsområdena

43

Förbättringarna var märkbarare på två av Eupols tre verksamhetsområden. När det gäller verksamhetsområde 1 (främja den institutionella reformen av inrikesministeriet) gjorde den nationella poliskåren betydande framsteg för att utveckla det civila polisarbetet, men är fortfarande en mycket militärt präglad organisation. Inrikesministeriet gjorde många interna policyförklaringar, men hittills har få av dem genomförts över hela landet. Den inrättade och upprätthåller en elektronisk databas för att förvalta de stora personalresurserna (Tashkeel), men har begränsad förmåga att utnyttja verktyget till fullo, och utplaceringsplaneringen skulle kunna bli flexibla. Det råder brist på professionella

offentliganställda med lämplig administrativ bakgrund. Trots Eupols stöd har frågetecken kring jämställdhet och mänskliga rättigheter nyligen seglat upp som problem inom inrikesministeriet. Till exempel är fortfarande endast 2 % av den nationella poliskårens polistjänstemän kvinnor. Korruption inom ministeriet och polisen är fortfarande ett stort problem och påverkar allmänhetens förtroende negativt.

44

När det gäller verksamhetsområde 2 (professionalisera den nationella poliskåren) har en gemensam strategi för polisarbete, som är inriktad på att polisen ska skapa band till och arbeta nära medborgarna, delvis införts på en grundläggande nivå på vissa områden och strategin är i allmänhet accepterad som en önskad modell för framtida polisarbete i Afghanistan. Underrättelsebaserat polisarbete har också godtagits som ett ändamålsenligt verktyg för att professionalisera den nationella poliskåren men används inte över hela landet. En genomgång av brottsuppgifter visar att Afghanistans brottsutredare har begränsad förmåga att utreda och upptäcka brott. Den tekniska kapaciteten och ledarskapsförmågan i brottsutredningsavdelningen är fortfarande underutvecklade på grund av att det inte förekommer något informationsutbyte och att det saknas utbildning. Förhållandet mellan polistjänstemän och åklagare är ofta dåligt och icke ändamålsenligt. Det internationella samfundet har uppmanat och gett stöd till den nationella poliskåren och riksåklagaren att samarbeta både

24 De kriterier som används i bedömningen bygger på Eupols indikatorer för hur mandatet fullgörs och i så stor utsträckning som möjligt på en befintlig tredje parts enkät om allmänhetens uppfattning av Afghanistans nationella poliskår.

institutionellt och operativt. På ett övergripande plan har samarbetet förbättrats men polisen överlämnar fortfarande få fall till riksåklagaren. Polisen har visat att den kan genomföra storskaliga insatser på ett professionellt sätt (att den kunde garantera säkerheten vid valet nyligen var en stor framgång) men den behöver mer stöd i det dagliga polisarbetet, särskilt när det gäller att reagera snabbt och effektivt. Att den nationella poliskåren har larmcentraler som är kopplade till operativa centrum betraktas av många som ett viktigt delmål för att förbättra polisledningen och poliskontrollen. Utbildningskapaciteten slutligen bedöms vara ändamålsenlig men många utmaningar kvarstår på området, bland annat när det gäller att göra de nyligen överförda polishögskolorna till specialiserade kompetenscentrum.

45

Verksamhetsområde 3 (sammanlänka den nationella poliskåren med reformen av rättsväsendet) har varit det mest utmanande området för Eupol när det gäller att visa upp resultat. Men det måste ses i ljuset av det begränsade stödet från det internationella samfundet. Trots att justitieministeriets och åklagarmyndighetens övergripande kapacitet har stärkts motverkas den institutionella utvecklingen av säkerhetsläget och attacker från upprorsmakare²⁵, bristande professionalitet, otillräckligt utbildade åklagare och korruption. Samarbetet mellan polis och åklagare är fortfarande begränsat och det finns många utmaningar och luckor på institutionell

nivå och individnivå, särskilt när det gäller korruptionsåtal mot högt uppsatta tjänstemän. Det är fortfarande svårt att skydda och hävda åtalades och misstänkts rättigheter i Afghanistan. Vissa framsteg har gjorts när det gäller att utarbeta, anta och verkställa strafflagstiftningen, men grundläggande internationella krav på områdena för rättsstatsprincipen, korruptionsbekämpning och mänskliga rättigheter har ännu inte uppfyllts.

Eupol har i huvudsak varit framgångsrikt när det gäller utbildningsrelaterade verksamheter men haft mindre framgång med mentorskaps- och rådgivningsprojekt; projekten har endast bidragit i liten utsträckning till uppdragets mål

46

Eupols bidrag till polisutbildningen har varit mångfacetterat. Eupol har tagit fram en metod för att "utbilda utbildaren" och hållit utbildningskurser för den nationella poliskåren samtidigt som den också har varit mentor för det afghanska inrikesministeriet och den nationella polisledningen i utbildningsfrågor. Slutligen har Eupol tagit initiativ till polishögskolan, som är en permanent specialiserad utbildningsenhet, och tagit fram utbildningsplaner²⁶.

25 År 2012 dödades 57 åklagare.

26 För polishögskolan och centrumet för brottsförebyggande arbete.

47

I slutet av 2008 började Eupol intensifiera och utveckla utbildningsdelen till något som kom att bli en hörnsten i dess verksamhet. I slutet av 2014 hade den utarbetat och hållit runt 1 400 utbildningskurser för cirka 31 000 polisaspiranter. Vid besöket i Kabul inhämtade vi bevis på att Eupols utbildningsrelaterade verksamheter har bidragit till professionaliseringen av den nationella poliskåren. Kurserna var relevanta och fyllde stora utbildningsluckor. Genom att rikta in sig på högre polistjänstemän som inte omfattades av andra internationella organ gav Eupol sant europeiskt mervärde och byggde in delar av civilt polisarbete i utbildningen av cheferna för den nationella poliskåren. Vidare har metoden för att "utbilda utbildaren" stärkt det afghanska egenansvaret och gjort utbildningsverksamheten hållbarare.

48

Inrättandet av polishögskolan var ett viktigt steg i överföringen av polisutbildningssystemet till afghanerna. År 2010 inledde Eupol diskussioner med inrikesministeriet tillsammans med NTM-A och GPPT om strategin för en polishögskola. Alla inblandade var överens om att polishögskolan skulle inrättas som en plattform för fortbildning av polistjänstemän på strategisk, operativ och taktisk nivå. I augusti 2010, efter en genomförbarhetsstudie, föreslog EU en samordnad insats enligt vilken a) Eupol i enlighet med sitt mandat skulle ta fram utbildningsplaner och kurser för den nya högskolan och b) EU-delegationen och FPI skulle finansiera utbildningslokaler och bidra med projektledning enligt förordningen om stabilitetsinstrumentet²⁷. Projektet påbörjades utan dröjsmål och polishögskolan var uppförd i januari 2014 till en slutlig kostnad av 7,3 miljoner euro.

27 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1717/2006 av den 15 november 2006 om upprättande av ett stabilitetsinstrument (EUT L 327, 24.11.2006, s. 1.)

Foto 2 Eupol och den afghanska polisen



Källa: Revisionsrätten.

49

När det gällde utbildningsplanerna åtog sig den nationella poliskårens utbildare att arbeta med de befintliga planerna och vidareutveckla dem. En del utbildare påpekade dock att planerna behövde anpassas bättre till de afghanska förhållandena och innehålla ämnen som islamisk lag och lokala sedvänjor med praktiska exempel från vardagslivet i Afghanistan. En del utbildare medgav också att de hoppade över vissa ämnen, t.ex. korruption, mänskliga rättigheter och jämställdhet som de beskrev som "onödiga" eller "känsliga".

50

Eupol har inte gjort någon heltäckande utvärdering av resultaten av sina mentorskaps- och rådgivningsverksamheter. Men revisorerna hittade bevis på att Eupols mentorskaps- och rådgivningsverksamhet verkligen bidrog till att förbättra yrkeskompetensen hos enskilda personer som var anställda vid de berörda afghanska institutionerna (nationella poliskåren, inrikesministeriet och justitieministeriet). Med några få undantag visade sig Eupols täckning av tjänster inom de afghanska ministerierna och den nationella poliskåren vara i linje med och relevant för uppdragets mandat.

51

I **ruta 3** finns exempel på Eupols typiska mentorskaps-, rådgivnings- och övervakningsverksamheter.

Ruta 3

Exempel på typiska mentorskaps-, rådgivnings- och övervakningsverksamheter**Exempel 1 – Eupol ger råd till justitieministeriet**

På verksamhetsområde 3 (sammanlänka den nationella poliskåren med rättsväsendet i stort) gav en Eupol-expert stöd till chefen för brottmålsavdelningen vid det afghanska justitieministeriets lagstiftningsavdelning för att förbättra kapaciteten och leverera resultat på följande områden:

- Utarbetande av lagstiftning.
- Stöd till adepten i dennes roll i sekretariatet för bekämpning av brotten kidnappning/bortförande och människohandel.
- Analysera adeptens behov på avdelningen och anordna utbildningar och workshoppar.
- Hålla presentationer om internationell lag och jämförande studier av utländska rättssystem.

Exempel 2 – Eupols mentorskap på polishögskolan

Polishögskolans ledning, som tillhandahåller och utvecklar utbildning för Afghanistans nationella poliskår, saknar fortfarande i hög grad ledarskapskompetens. När vi gjorde granskningen gav en anställd vid Eupol rådgivning och mentorstöd till chefen för polishögskolan för att förbättra det strategiska ledarskapet och planeringen.

52

Det fanns dock även stora brister. Urvalet av vilka som skulle få mentorstöd dokumenterades inte ordentligt i mentorskaphandlingarna. Inte i någon av de sex handlingar som revisorerna granskade fann de en strukturerad förklaring med argument för att en viss person hade valts ut till adept. Därför är det svårt att fastställa med någon säkerhet huruvida Eupol riktade in sig på de mest relevanta tjänsterna för sitt mentorskap, sin övervakning och sin rådgivning. Inte heller gjordes någon analys av den upplevda kapacitetsbristen hos afghanerna eller någon plan för att åtgärda särskilda brister.

53

Att uppnå konkreta resultat inom mentorskap och rådgivning är en komplex och långdragen process som också påverkas av yttre faktorer – t.ex. det svåra säkerhetsläget, den stora omsättningen bland afghanska tjänstemän och rotationen bland Eupols mentorer²⁸ (se **ruta 4**).

54

Trots den regelbundna rotationen bland Eupols mentorer har Eupol inte systematiskt infört några tydliga och enhetliga överlämningsförfaranden för att garantera kontinuiteten i verksamheten och undvika luckor och avvikelser som skulle kunna äventyra mentorförhållandet. Vi konstaterade att överlämningen i mycket hög grad hängde på den enskilda mentorn och ofta hindrades av att den nya mentorn kom sent och av att det inte fanns några enhetliga förfaranden.

28 Enligt Eupols statistik var den genomsnittliga utplaceringstiden för en Eupol-mentor 12,5 månader under perioden 2008–2013.

Ruta 4

Typiska utmaningar för Eupols rådgivare

Exempel 1 – rotation bland nationell personal

Ett av Eupols centrala mål är att främja afghanska insatser för att förbättra tekniker och förfaranden vid brottsutredningar. Men revisionsrättens revisorer konstaterade att bestående insatser allvarligt undergrävdes av den stora personalomsättningen vid inrikesministeriets brottsutredningsavdelning. När revisionen genomfördes hade Eupols 15 adepter vid inrikesministeriet ersatts kort efter varandra av olika skäl, bland annat politiskt motiverade personalflyttningar.

Ett annat exempel är mentorskapet för Kabuls polisdistrikt 4 inom ramen för Phoenix-projektet, ett av Eupols flaggskeppsprojekt som syftar till att få Afghanistan att godta principerna och metoderna för civilt polisarbete. I detta polisdistrikt har polischefen bytts ut fem gånger på ett och ett halvt år.

Exempel 2 – se till att ämnena för mentorskapet och rådgivningen stämmer överens med uppdragets mål

Vid revisionen bekräftades de svårigheter som Eupols mentorer hade med att se till att de följer målen i genomförandeplanen för uppdraget. Målen angavs visserligen korrekt i de enskilda mentorskapsplanerna, men när mentorn träffade sin adept avvek de ofta från ämnet på grund av adeptens arbetsbörda, personliga problem, önskemål om tjänster eller fördelar, klagomål i olika frågor eller helt enkelt brist på intresse eller tid.

55

Att alla mentorskapstillfällen registreras i detalj är ett av de viktigaste verktygen för att garantera redovisningsskyldighet och mäta hur ändamålsenlig övervakningen, mentorskapet och rådgivningen är. Vi konstaterade att Eupols mentorer systematiskt hade fört loggböcker men inte på ett enhetligt sätt. Dessutom var loggböckerna inte uppbyggda runt tidsbundna delmål med hjälp av vilka man verkligen skulle kunna mäta framstegen.

56

Eupols handbok för mentorer, som kom i april 2013, innehåller bestämmelser som kan leda till ökad insyn och redovisningsskyldighet och större enhetlighet om den tillämpas korrekt. När vi genomförde revisionen var det dock för tidigt att se om några verkliga framsteg hade gjorts när det gällde behovsbedömningarna och urvalet av adepter, lägesrapporteringen, övervakningen, överlämningarna och utvärderingarna.

57

De projekt som Eupol genomförde var främst småskaliga leverans- och renoveringskontrakt, konferenser och workshoppar. Vi konstaterade att merparten av de granskade projekten i stort var anpassade till och i princip stämde överens med uppdragets mandat, men det hände ofta att enskilda Eupol-mentorer föreslog projekt inom ett särskilt intresseområde utan att använda en metod som byggde på en systematisk behovsbedömning.

58

Enskilda projekt bidrog dock endast i liten grad till uppdragets mål. När projekten utformades uppmärksammade Eupol inte tillräckligt att det behövs en övergripande strategi enligt vilken projekten skulle bidra till att uppdragets mål uppnåddes via en stark koppling till enskilda etappmål i genomförandeplanerna för uppdraget. Vidare utarbetade Eupol inte projekt som byggde på en logisk ram som gör det lätt att identifiera etappmål, mål, verksamheter, output, utfall och effekter (se **ruta 5**).

Ruta 5**Exempel på projektverksamheter****Exempel 1**

För att åtgärda problemet med den nationella poliskårens ofta förekommande kränkningar av barns rättigheter och barnmisshandel tog Eupol fram ett utbildningspaket om barns rättigheter och polisarbete som bestod av ett häfte och en utbildningsfilm. Syftet med paketet var att införliva grundläggande principer om mänskliga rättigheter i praktiska exempel på hur man ska respektera och skydda barn i utbildningen för den nationella poliskårens anställda över hela landet. Häftet publicerades på dari-pashto (90 000 kopior) och på engelska-dari (10 000 kopior). Den en timme långa filmen bygger på fyra berättelser som utspelar sig i Afghanistan. Den totala kostnaden var 100 000 euro.

Exempel 2

I januari 2014 anordnade Eupol en konferens om och workshoppar i underrättelsebaserat polisarbete. Verksamheten riktade sig till anställda i ledande ställning vid distriktpolisens kontor i Kabul. De ämnen som togs upp valdes för att man ville skapa medvetenhet och införliva underrättelsebaserade polisstrategier i det dagliga polisarbetet. Verksamhetens budget uppgick till 12 000 euro.

59

Det har varit svårt att genomföra projekten på grund av interna faktorer, särskilt splittring, krångliga upphandlingsförfaranden, brist på projektledningskunskaper, otillräckliga tekniska specifikationer och stor omsättning på Eupol-personal. Yttre faktorer som opålitliga entreprenörer, osäkra marknadsvillkor samt ett instabilt lokalt sammanhang och säkerhetsläge har också gjort projekten betydligt mindre ändamålsenliga. Därmed blev budgetgenomförandegraden låg under perioden 2011–2014 (runt 43 %) och många anbud ogiltigförklarades på grund av felaktiga tekniska specifikationer. Eupol genomförde i genomsnitt 45 projekt om året med en budget på ungefär 40 000 euro per projekt. Nyligen granskade den civila planerings- och ledningskapaciteten och Eupol flera projekt och identifierade vilka lärdomar som kan dras, vilket har lett till att metoderna har förbättrats²⁹.

60

För att förenkla upphandlingen godkände tjänsten för utrikespolitiska instrument flexibla förfaranden från den 29 januari 2013 och framåt. Det gör att ett förhandlat förfarande med endast ett anbud kan användas som standard³⁰. Ändringen ledde till att andelen förfaranden som ledde till att ett kontrakt ingicks ökade markant – antalet ingångna kontrakt steg från 61 % 2012 till 74 % 2013. Men en analys av upphandlingsstatistiken visar att procentandelen inställda förfaranden var fortsatt stabil på 24 %, främst på grund av att inga anbud togs emot, att beloppen i anbudet överskred budgeten eller att anbuden inte uppfyllde de tekniska kraven.

Förutsättningarna för att de resultat som hittills uppnåtts blir hållbara finns ännu inte

61

Den nationella poliskåren gjorde påtagliga framsteg under den period som revisionen omfattade. Delar av de framstegen kan tveklöst tillskrivas Eupol som en viktig internationell aktör på fältet. Men enligt Europeiska utrikestjänstens egen strategiska översyn³¹ lider polissektorn och rättsväsendet fortfarande av systematiska brister, bland annat otillräcklig institutionell utveckling, en delvis ineffektiv rättslig ram och enskilda anställdas begränsade förmåga. Politiskt inflytande, korruption och polisens nödvändiga inriktning på att stävja uppror för att hantera det generellt dåliga säkerhetsläget är fortsatta hinder för den fortsatta institutionella utvecklingen av den straffrättsliga sektorn som helhet. Det kan påverka hållbarheten i de framsteg som hittills har gjorts.

62

Afghanistans budget för 2014 uppgick till ungefär 7,6 miljarder US-dollar med givarbidrag som förväntades ge ungefär 4,8 miljarder US-dollar – cirka 60 % av totalsumman. Den afghanska armén och polisen har rätt att ha 352 000 anställda. Nato planerar att minska antalet anställda till 228 500 senast 2017 för att minska kostnaderna för personalstyrkan, förutsatt att säkerhetsförhållandena medger det. Men analytiker³² tror att den afghanska armén och polisen kommer att behöva en total säkerhetsstyrka på cirka 373 000 anställda under perioden 2015–2018 med tanke på det säkerhetsläge som troligen kommer att råda då.

29 Ändringar av metoderna infördes relativt nyligen, vilket gör att revisionsrätten ännu inte kan bedöma hur ändamålsenliga de är.

30 I särskild rapport nr 18/2012 *Europeiska unionens stöd till Kosovo på rättsstatsområdet* rekommenderade revisionsrätten att Europeiska utrikestjänsten och kommissionen skulle se över upphandlingsförfarandena och se till att de svarar mot GSFP-uppdragets operativa behov (<http://eca.europa.eu>).

31 Europeiska utrikestjänsten, strategisk översyn av EU:s polisuppdrag i Afghanistan, 13 december 2013.

32 Centre of Naval Analyses, oberoende bedömning av Afghanistans nationella säkerhetsstyrkor, Washington, januari 2014.

63

Enligt Europeiska utrikestjänsten³³ tillhandahålls 86 % av inrikesministeriets och den nationella poliskårens budget av internationella givare, vilket gör att hela polissektorns hållbarhet i mycket hög grad hänger på det internationella samfundets stöd.

64

Utbildningsverksamheten kan förväntas bli hållbar på medellång sikt, förutsatt att de lokala förhållandena inte försämras väsentligt. Eupol har gjort stora ansträngningar för att successivt få med sig det afghanska ledarskapet i utvecklingen av utbildningskurser och förvaltningen av polishögskolorna. Det har lett till att de afghanska myndigheterna till stor del har tagit över planeringen, genomförandet och uppföljningen av utbildningsverksamheten, även om Eupol fortfarande är inblandad i övervakningen av polishögskolornas utbildning. Utbildningens hållbarhet hänger dock i första hand på att de afghanska myndigheterna i större utsträckning verkligen tar egenansvar. Vi konstaterade att såvida inte polishögskolornas administrativa kapacitet och ekonomiska självbestämmande stärks kommer högskoleverksamhetens hållbarhet på lång sikt att äventyras. Trots att inrikesministeriet undertecknade ett samförståndsavtal där det går med på att bära driftskostnaderna för de två polishögskolorna³⁴ fördelar det ogärna tillräckliga ekonomiska resurser, vilket gör det svårt att sköta den logistik som krävs och betala de löpande kostnaderna.

65

Hållbarheten i resultaten av Eupols mentorskapsverksamhet och projekt beror också i hög grad på det afghanska egenansvaret, utvecklingen av synergier mellan de olika verksamheterna och slutligen uppföljning och utvärdering. Vi konstaterade att dessa frågor inte behandlades tillräckligt i mentorskapsplanerna eller att de inte åtgärdas systematiskt på ett tidigt stadium av verksamhetsplaneringen.

Eupols arv: avveckling – vad kommer sedan?

66

Vi undersökte om Europeiska utrikestjänsten och kommissionen hade förberett avvecklingen av Eupol tillräckligt enligt en heltäckande plan som dels tar hänsyn till EU:s och andra aktörers/givares övergripande strategi, dels hanterar frågor om likvideringen av tillgångar.

33 Europeiska utrikestjänsten, reviderat operativt koncept för Eupol Afghanistan, juni 2014.

34 Polishögskolan och högskolan för brottsförebyggande arbete.

Planeringen av exitstrategin har kommit långt men mer arbete behövs

67

I juni 2013 utarbetade Europeiska utrikestjänsten och kommissionen ett gemensamt arbetsdokument³⁵ där de presenterade EU:s verksamheter och de återstående utmaningar som var kopplade till dem samt flera alternativ som skulle beaktas när det gällde EU-stöd efter 2014. I december 2013 publicerade Europeiska utrikestjänsten en strategisk översyn³⁶ som i huvudsak sammanfattade Eupols självbedömning från november 2013³⁷. Uppdraget bedömde att vid utgången av 2014 kunde den genomsnittliga genomförandegraden för objektivt verifierbara indikatorer förväntas vara 60 %³⁸. När det gällde den nationella poliskårens framsteg drog man i bedömningen slutsatsen att en del uppgifter som utförts inom ramen för Eupols tre verksamhetsområden skulle kunna överföras till de afghanska myndigheterna, särskilt utbildningsrelaterade verksamheter, men att EU-organ eller andra aktörer borde ta över eller bygga vidare på merparten av dem.

68

I juni 2014 beslutade rådet³⁹ att förlänga Eupols uppdrag till slutet av 2016. Det upprepade även EU:s åtagande om en övergripande strategi, bland annat en genomförandeplan som både EU-institutionerna och medlemsstaterna skulle följa.

69

I det sammanhanget utarbetade chefen för EU-delegationen i Kabul (även EU:s särskilda representant i Afghanistan) och chefen för Eupol ett gemensamt dokument den 23 juni 2014⁴⁰ om att EU:s särskilda representants kontor skulle stärkas så att man kunde bygga vidare på Eupols resultat inom rättsväsendet och rättsstatsområdet. I dokumentet kartlade de på vilka områden EU:s särskilda representants kontor skulle kunna delta efter det att Eupols uppdrag hade avslutats. Huvudförslaget gällde utnämningen av flera internationella och nationella experter till kontoret med uppgifter som var begränsade till den strategiska/politiska dialogen.

70

I det fleråriga vägledande programmet för 2014–2020 föreslog Europeiska utrikestjänsten och kommissionen parallellt att polisarbetet och rättsstatsområdet skulle bli en av fyra målsektorer. Vid revisionen tog vi upp två centrala farhågor avseende detta planeringsdokument. För det första – trots att man i det fleråriga vägledande programmet riktigt anger att EU kan bygga vidare på det fältarbete som GSFP-uppdraget (Eupol) har gjort inom sektorn – är de resultatindikatorer som föreslås inte kopplade till utfallet av Eupols civila polisarbete utan i stället främst påverkade av yttre faktorer (t.ex. säkerhetsläget och den militära konflikten). Till exempel är indikatorn "antal döda i väpnad konflikt – civila dödsoffer" ett mycket allmänt sätt att mäta de förväntade resultaten av att den afghanska polisens får stärkt kapacitet för att få till stånd och upprätthålla säkerheten i Afghanistan. Man skulle kunna hävda att dödsoffer i en väpnad konflikt också är ett resultat av dagliga, i första hand militära operationer som kanske fortsätter att förekomma i Afghanistan i framtiden, vilket inte är en exakt indikator för den nationella poliskårens kapacitet i fråga om civilt polisarbete.

35 Europeiska utrikestjänsten, *EU action to support efforts in strengthening civilian policing and rule of law post 2014* (EU:s åtgärder för att ge stöd till insatser för att stärka civilt polisarbete och rättsstatsprincipen efter 2014), 14 juni 2013.

36 Europeiska utrikestjänsten, strategisk översyn av EU:s polisuppdrag i Afghanistan, 13 december 2013.

37 Eupol, uppgiftsdokument från direktoratet för krishantering och planering, 11 november 2013.

38 Enligt dokumentet förväntas genomförandegraden för mål och uppgifter vid utgången av 2014 i genomsnitt ligga på 60 % och variera mellan 31 och 85 %.

39 Europeiska unionens råd, rådets slutsatser om Afghanistan, 23 juni 2014. Eupols uppdrag förlängdes officiellt den 17 december 2014 genom rådets beslut 2014/922/Gusp.

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* (att stärka EU:s särskilde representants kontor i syfte att bygga vidare på Eupols resultat inom rättsväsendet och rättsstatsområdet), 23 juni 2014.

71

För det andra har Europeiska utrikestjänsten i princip begränsade valmöjligheter för att finansiera utvecklingsbistånd till Afghanistan under den kommande perioden. Å ena sidan kan budgetstödinstrumentet inte vara ett alternativ för Afghanistan för närvarande. Å andra sidan anser Europeiska utrikestjänsten att den projektbaserade metoden inte är optimal på grund av att det är svårt att hitta stödmottagare och på grund av den stora administrativa börda som förvaltningen av projekt medför. Europeiska utrikestjänsten tänker därför i första hand använda förvaltningsfonder, främst förvaltningsfonden för lag och ordning i Afghanistan (Lotfa)⁴¹, som instrument på rättsstatsområdet i Afghanistan. Men att Lotfa används som det huvudsakliga verktyget för att finansiera det afghanska rättsstatsområdet skulle medföra två problem som måste beaktas: a) Lotfa har tidigare fått stark kritik för sin dåliga förvaltning av medel och brist på insyn av alla berörda givare, däribland EU, som beslutade att tillfälligt ställa in sina betalningar till fonden och b) Lotfa har hittills haft mycket begränsad erfarenhet av kapacitetsuppbyggnad inom sektorn. Trots att man under fas IV av Lotfa 2011 inbegrep en pelare om kapacitetsutveckling inom det civila polisarbetet har förvaltningsfonden under sin livstid nästan uteslutande använts som ett verktyg för löneutbetalningar. År 2013 t.ex. användes ett belopp på 506 miljoner US-dollar av en budget på 524 miljoner US-dollar till polislöner. Mindre än 3,5 % har faktiskt anslagits till kapacitetsuppbyggnad och andra projekt. Även om kapacitetsuppbyggnadens andel av Lotfas budget skulle öka i framtiden är fonden fortfarande uppbyggd så att den täcker den nationella poliskårens löpande kostnader och inte uppbyggnaden av dess kapacitet.

Avveckling: det behövs en samordnad och strukturerad metod

72

Europeiska utrikestjänsten och kommissionen har tagit fram ett förfarande och riktlinjer för att avsluta Gusp-uppdrag. Enligt dessa riktlinjer behöver Eupol inte lämna in planer för avslutandet som kommissionen ska godkänna förrän tre månader innan uppdraget ska avslutas. Det medför risker att lämna in dokumenten så sent. Perioden mellan 2014 och slutet av 2016 kommer att bli mycket viktig av två skäl. För det första kommer uppdraget att skäras ned betydligt under 2015 och 2016. Som även Europeiska kommissionens tjänst för internrevision påpekar⁴² medför nedskärningen av uppdraget på grund av avveckling en större risk för kontrollmiljön, som främst beror på färre anställda på centrala kontrollfunktioner, dålig motivation hos de anställda, förlust av expertis och press att använda den resterande upphandlingsbudgeten innan uppdraget tar slut. För det andra är värdet på de aktuella tillgångarna betydande. Därför är det viktigt att Eupols avvecklingsplanering samordnas ordentligt och inleds i god tid⁴³.

- 41 Lotfa är en förvaltningsfond som inrättades av UNDP 2002. Den användes nästan uteslutande som en mekanism för att samordna givarbidrag för utbetalning av löner till Afghanistans nationella poliskår.
- 42 Tjänsten för internrevisionens granskningsrapport om tjänsten för utrikespolitiska instrument – kontrollstrategi, 24.7.2014.
- 43 Så tidigt som i september 2013 fick Eupol tillåtelse från tjänsten för utrikespolitiska instrument att sälja två begagnade kraftgeneratorer, och Eupol har också donerat sex fordon till EU-delegationen och två till kontoret vid generaldirektoratet för humanitärt bistånd och civilskydd i Afghanistan.

73

Eupol använder redovisning enligt kontantmetoden; dess tillgångar, som värderas till inköpspris, uppgår till totalt 49,6 miljoner euro. I fråga om värde är Eupols viktigaste tillgångar pansarfordon (25,2 miljoner euro) och it-kommunikations- och säkerhetsutrustning (15,4 miljoner euro) samt byggnaderna på Eupols område (4,8 miljoner euro). Att tillgångar av den här typen (bilar, it osv.) redovisas till inköpspris speglar naturligtvis inte deras reella värde.

74

Enligt Eupols inventeringsuppgifter finns det 146⁴⁴ pansarfordon i Afghanistan, varav endast ett fåtal användes. Fordonen hade i genomsnitt gått 22 700 km. Enligt Eupols inventarieförteckning redovisas endast sju fordon som "icke operativa" och elva som "begagnade". Resten är antingen "i gott skick" eller "nya".

75

Eupol ansvarar för att utforska olika möjligheter för att överföra fordon till EU-organ eller medlemsstaternas ambassader eller donera dem till andra internationella organisationer som är utplacerade i Afghanistan. Eupol ansvarar även för att genomföra de administrativa förfaranden som krävs för att exportera tillgångar som inte kan överföras inom Afghanistan. Därför är det mycket viktigt att den civila planerings- och ledningskapaciteten har ett nära samarbete med uppdraget – och i god tid innan uppdraget avslutas – och ser till att tillgångarna avyttras på ett smidigt sätt och inte samlas på hög på ett sätt som medför risker.

76

Vid revisionen konstaterade vi att trots att det förekommer samordning mellan berörda EU-avdelningar (den civila planerings- och ledningskapaciteten och tjänsten för utrikespolitiska instrument) har de inte kommit överens om några gemensamma, förebyggande och heltäckande regler där roller och ansvarsområden tydligt fastställs.

44 19 bilar köptes in år 2006, en år 2007, 124 år 2008 och tio år 2012.

77

Eupol Afghanistan lyckades inrätta ett europeiskt polisuppdrag i en synnerligen osäker och svår miljö. Efter en svår inledning har Eupol gradvis vunnit erkännande från andra aktörer för sina expertkunskaper och sitt betydande bidrag till den pågående reformen av polissektorn.

78

Vi konstaterade att Eupol Afghanistan delvis har fullgjort sitt mandat på ett ändamålsenligt sätt. Förbättringarna var märkbare i två av Eupols tre huvudsakliga verksamhetsområden. Eupol har i huvudsak varit framgångsrikt när det gäller utbildning men haft mindre framgång med mentorskap och rådgivning. Projekten har bidragit till uppdragets mål endast i begränsad omfattning. Yttre faktorer kan visserligen förklara en del av detta men andra brister kan tillskrivas själva Eupol.

79

Innan man planerade Eupols mandat gjordes en ingående analys av Afghanistans behov. Målen anpassades till Afghanistanöverenskommelsen 2006 och de prioriteringar som fastställs i Afghanistans nationella utvecklingsstrategi.

80

Mandatet, som var att ge rådgivning på strategisk nivå till de högre leden av polishierarkin på det polisiära området med kopplingar till det mer omfattande rättsstatsområdet, garanterade europeiskt mervärde genom att man tillhandahöll en byggsten som dittills hade saknats i de dåvarande internationella insatserna. Eupol stod dock inför en mödosam uppgift när det skulle fullgöra sitt mandat eftersom det nästan helt saknades en funktionsduglig polisstyrka, analfabetismen var hög och det förekom omfattande korruption.

81

Utplaceringen av uppdraget var svår och Eupol led av inneboende begränsningar som berodde på rekryteringen av personal och logistiska problem. Medlemsstaterna tyckte det var svårt att tillhandahålla tillräckligt med kvalificerad personal, vilket ledde till att det tog mycket lång tid innan Eupol hade den operativa styrka som krävdes. Utplaceringen i provinserna var lika komplicerad den, främst på grund av logistiska problem och en osäker miljö. I de flesta provinser kunde Eupol inte placera ut tillräckligt med personal för att garantera att mandatet fullgjordes ordentligt (se punkterna 11–21).

Rekommendation 1

Europeiska utrikestjänsten bör samarbeta med medlemsstaterna och se till att framtida GSFP-uppdrag får tillräckliga logistiska och tekniska resurser samt personalresurser för att kunna verka med så gott som maximal godkänd kapacitet.

82

Vad gäller samordningen lyckades Eupol inte föra samman alla europeiska aktörer i en gemensam europeisk ram för att förbättra det afghanska polisarbetet; den utsattes också för konkurrens från andra europeiska bilaterala uppdrag och andra europeiska och internationella insatser, t.ex. den europeiska gendarmeristyrkan (EGF). Eupol har dock gjort en tapper insats och spelat en viktig roll när det gäller att främja samarbetet med EU:s medlemsstater och verkligen försökt främja ett bredare internationellt samarbete.

83

Samordningen mellan de olika EU-organen var från början bristfällig. Men 2011 banade rådets strategi och inrättandet av Europeiska utrikestjänsten väg för förbättrad samordning mellan medlemsstaterna, Europeiska utrikestjänsten, kommissionen, EU:s särskilda representant i Afghanistan, EU-delegationen i Kabul och Eupol.

84

Eupols jämförelsevis begränsade finansiering och personalantal innebar att det var svårt, särskilt i början av uppdraget, för Eupol att göra sin röst hörd bland större aktörer som Natos utbildningsuppdrag i Afghanistan. Internationella aktörer ville inte bli samordnade av Internationella polissamordningsstyrelsen i Afghanistan (IPCB), som fick stöd av Eupol. IPCB lyckades därför inte förbättra samordningen och tillsynen av sektorn i någon större omfattning. De senaste åren har dock samordningen med de huvudsakliga internationella aktörerna förbättrats betydligt (se punkterna 23–30).

85

På området operativt stöd och vägledning från huvudkontoret konstaterade vi att EU:s medlemsstater och Europeiska utrikestjänsten var relativt flexibla när det handlade om att föreslå revideringar av Eupols mandat och anpassa det till det förändrade läget och de förändrade behoven. Före 2013 var rutinerna för den operativa planeringen och indikatorerna inte helt anpassade för att uppdraget skulle kunna styras effektivt. Men sedan 2013 har dessa frågor behandlats ordentligt. Eupols rapportering uppfyller grundläggande krav på redovisningsskyldighet även om resultatindikatorerna skulle kunna finjusteras ytterligare. Huvudkontorets vägledning har blivit bättre med tiden. Europeiska utrikestjänsten och kommissionen undersöker olika sätt att centralisera vissa stödfunktioner via ett gemensamt servicecentrum, ett GSFP-lager för alla pågående uppdrag och en centraliserad it-funktion (se punkterna 32–41).

Slutsatser och rekommendationer

Rekommendation 2

Europeiska utrikestjänsten och kommissionen bör utforma stödfunktioner som bidrar till snabb, effektiv och enhetlig utplacering av GSFP-uppdrag. Åtgärderna bör inbegripa följande:

- a) Utbildning av all personal i EU:s förfaranden och politik före utplaceringen.
- b) Heltäckande riktlinjer om operativa uppgifter (t.ex. behovsbedömningar, planering och övervakning av uppgifter och rapportering) och riktlinjer på administrativa områden (t.ex. informationsteknik, finans- och tillgångsförvaltning och personalresurser) och på så sätt dra så stor nytta som möjligt av erfarenheter från tidigare uppdrag.
- c) Inrätta ett gemensamt servicecentrum för alla GSFP-uppdrag utifrån en kostnadsnyttoanalys och optimera användningen av GSFP-lagret för att förvalta pågående uppdrags tillgångar.

86

När det gäller de resultat som uppnåts och deras potential att bli hållbara konstaterade vi att den nationella poliskåren hade gjort framsteg när det gällde att vinna allmänhetens förtroende men att systematiska brister kvarstår. Förbättringarna var märkbarare på två av Eupols tre verksamhetsområden: Verksamhetsområde 1 (främja den institutionella reformen av inrikesministeriet) och verksamhetsområde 2 (professionalisera den nationella poliskåren). Verksamhetsområde 3 (sammanlänka den nationella poliskåren med rättsväsendet i stort) har varit det mest utmanande området där minst framsteg har gjorts. Vi granskade även Eupols resultat per verksamhetstyp och konstaterade att Eupol i huvudsak har varit

framgångsrikt när det gäller utbildningsrelaterade verksamheter men haft mindre framgång när det gäller mentorskap och rådgivning. Projekten följde inte den logiska ramstrukturen och var inte tillräckligt kopplade till andra verksamheter för att skapa synergier (se punkterna 43–60).

Rekommendation 3

Europeiska utrikestjänsten och GSFP-uppdrag bör samarbeta så att varje verksamhet blir ändamålsenligare:

Utbildning

- a) Metoden för att "utbilda utbildaren" har visat sig vara framgångsrik och bör vara den utbildningsform som man i första hand väljer när omständigheterna är svåra, så att man garanterar egenansvar och hållbarhet.
- b) Samtidigt som EU:s värderingar respekteras bör man i kursplanerna ta större hänsyn till kulturen, sedvänjorna och religionen lokalt och ha med praktiska exempel från vardagslivet i landet.

Övervakning/mentorskap/rådgivning

- c) Uppdraget bör regelbundet göra en systematisk och heltäckande utvärdering av de resultat som uppnåts genom mentors- och rådgivningsverksamheten.
- d) Processen att välja ut adepter bör grundas på en behovsbedömning som dokumenteras ordentligt i mentorskapshandlingarna. Loggböckerna bör standardiseras och vara uppbyggda kring tidsbundna delmål och föras systematiskt av mentorerna.

- e) Med tanke på att utstationerad personal regelbundet roterar bör tydliga och enhetliga överlämningsförfaranden fastställas så att man garanterar kontinuiteten i verksamheten och undviker luckor och avvikelser som skulle kunna äventyra mentorskapsförhållandet.

Projekt

- f) När projekten utformas bör GSFP-uppdragen se till att de följer den logiska ramen, skapar synergier med mentorskapsverksamheterna och bidrar till att uppdragets mål uppnås genom stark koppling till enskilda delmål i genomförandeplanen för uppdraget.

87

Säkerhetssektorns hållbarhet i Afghanistan är beroende av det internationella samfundets stöd och står inför stora utmaningar. Förutsättningarna för en hållbar polisstyrka finns ännu inte. Utfallet av Eupols utbildnings- och mentorskapsverksamhet riskerar därför att inte bli hållbar på lång sikt (se punkterna 61–65).

Rekommendation 4

För att GSFP-uppdragets utfall ska bli hållbarare bör Europeiska utrikes-tjänsten se till att hållbarhetsaspekter finns med i den operativa planeringen av alla uppdragsverksamheter och systematiskt bedöma de lokala behoven och kapaciteten att upprätthålla utfallen.

88

Eupol har tagit fram en heltäckande plan för avveckling av sina verksamheter senast i slutet av 2016. Det råder dock osäkerhet om huruvida arrangemangen i det fleråriga vägledande programmet för 2014–2020 kommer att göra det möjligt för EU att bygga vidare på Eupols resultat efter 2016. Det förekommer samordning mellan berörda EU-avdelningar men de har inte kommit överens om gemensamma och heltäckande regler där roller och ansvarsområden tydligt fastställs. Med tanke på de aktuella tillgångarnas stora sammanlagda värde är förfarandena inte tillräckligt eller proaktivt samordnade av huvudkontoret (se punkterna 67–76).

Rekommendation 5

För att GSFP-uppdragen ska avvecklas och tillhörande tillgångar avyttras på ett smidigt sätt bör

- a) Europeiska utrikes-tjänsten och kommissionen utarbeta en gemensam och heltäckande strategi där roller och ansvarsområden för nedmonteringen och avslutandet av GSFP-uppdrag fastställs; strategin bör inbegripa tillräckligt stöd till uppdraget från huvudkontoret och lyfta fram åtgärder som minskar särskilda riskerna i samband med nedmonterings- och avslutningsprocessen,
- b) Europeiska utrikes-tjänsten och kommissionen ha ett nära samarbete med GSFP-uppdrag redan långt innan mandatet tar slut och på så sätt undvika att tillgångar samlas på hög på ett sätt som medför finansiella risker.

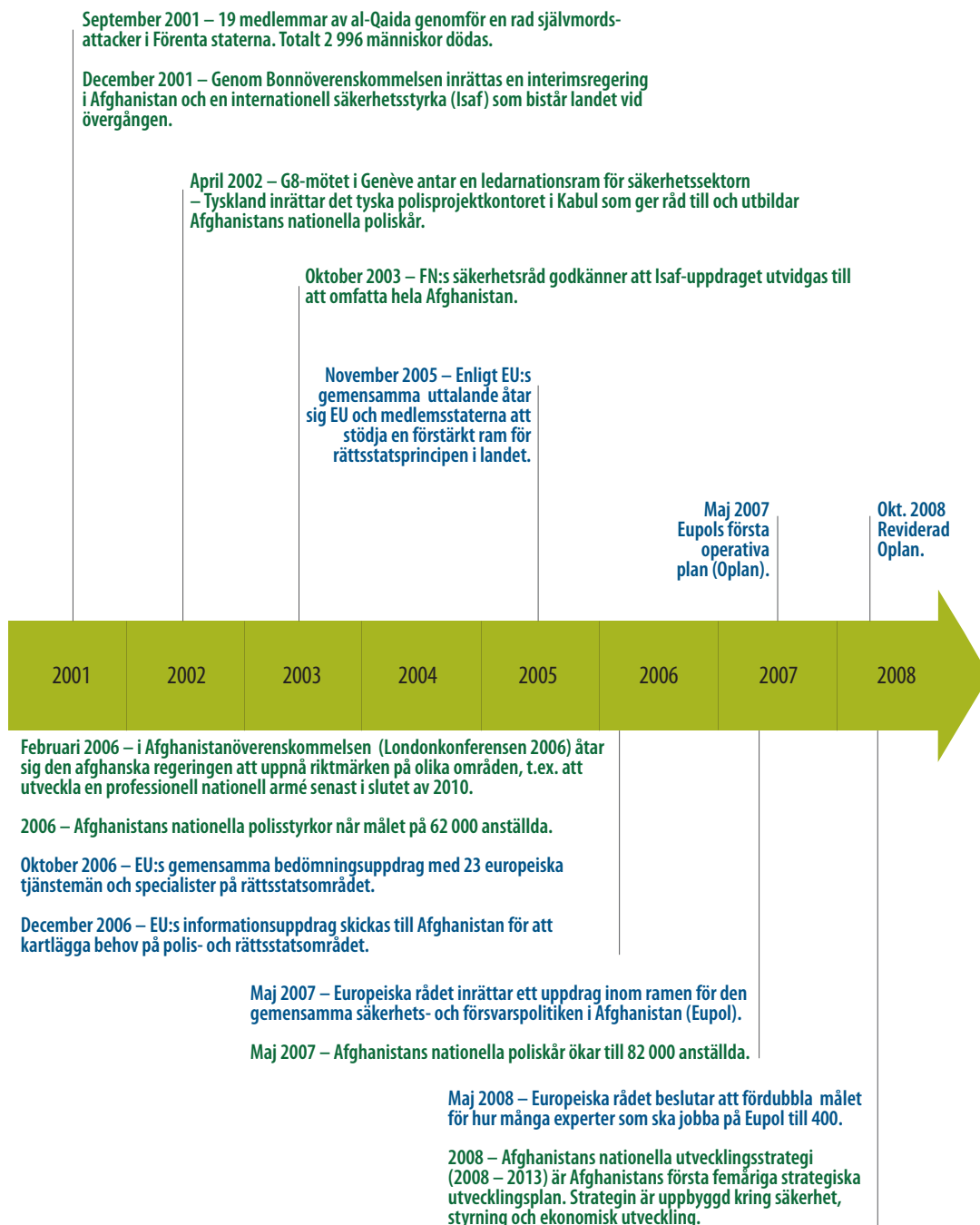
Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning III, med ledamoten Karel PINXTEN som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 19 maj 2015.

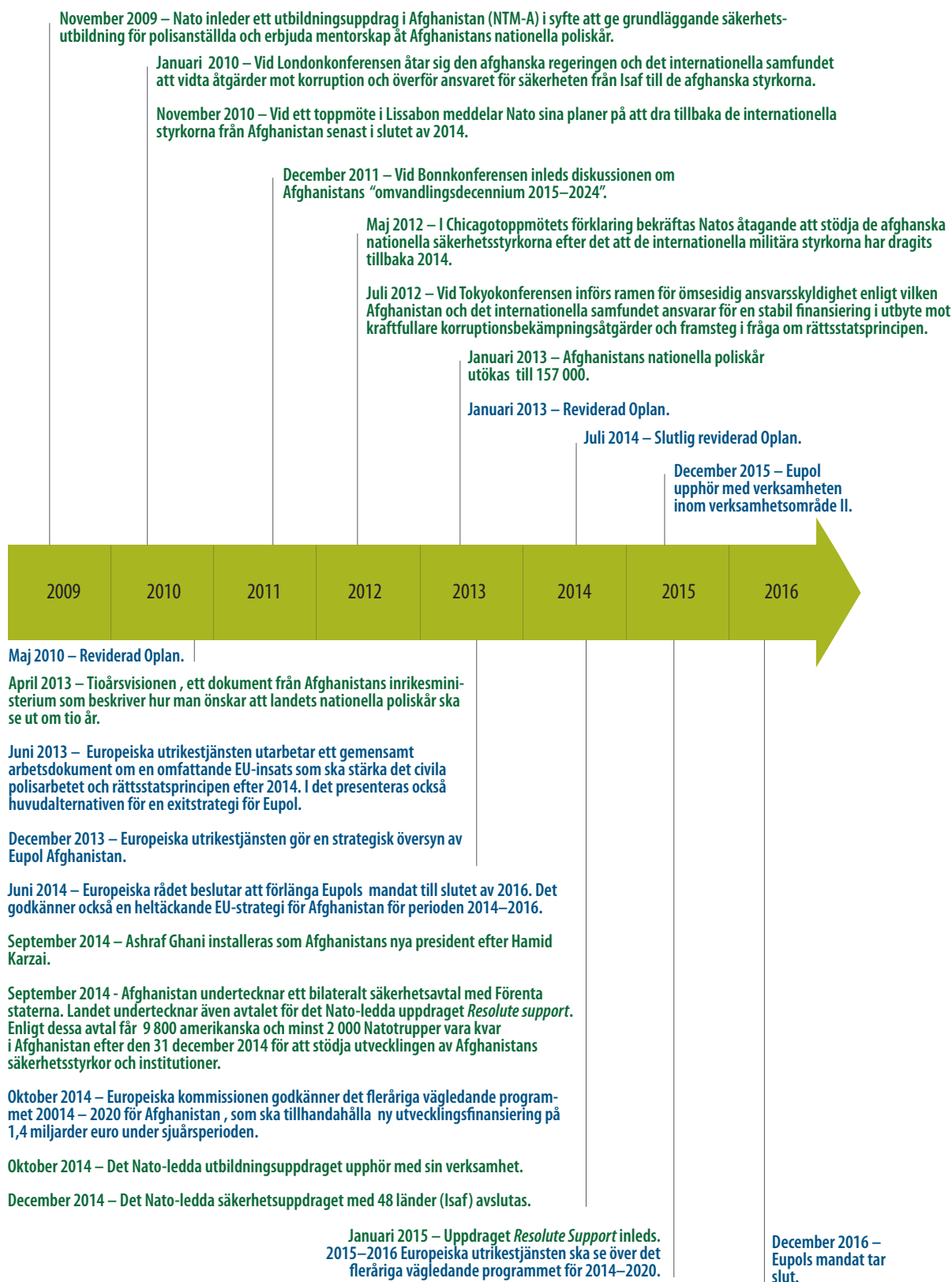
För revisionsrätten



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
ordförande

Eupols tidslinje





Eupols åtaganden och utbetalningar per budgetperiod

Budgetperiod	Åtaganden (euro)	Utbetalningar per den 31.12.2014 (euro)	Genomförande- grad
juni 2007 – november 2008	43 600 000	43 099 416	99 %
december 2008 – maj 2010	81 400 000	71 056 597	87 %
juni 2010 – juli 2011	54 600 000	49 274 871	90 %
augusti 2011 – juli 2012	60 500 000	51 918 127	86 %
augusti 2012 – maj 2013	56 870 000	46 179 558	81 %
juni 2013 – december 2014	95 433 790	84 645 305	89 %
Totalsummor	392 403 790	346 173 874	88 %

Källa: Eupol.

Eupols handlingar för projekt- och mentorsverksamheten som granskats**Projekt**

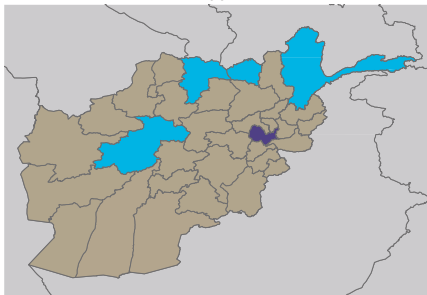
- 1 Stöd till närpolis – POL-14
- 2 Projekt Phoenix Kabul – 1.3.0.0
- 3 Övervakningssystem till Kabulpolisens högkvarter – POL-13
- 4 Omstrukturering av övervakningsenheten POL-8
- 5 En självförsörjande Tashkeel-databas – 1.2.2.0_26
- 6 Konferens om underrättelsebaserat polisarbete – 2.1.2.0
- 7 Symposium om korruptionsbekämpning – ROL-6
- 8 Samordning av polis- och åklagarprojekt (CoPP)
- 9 Häfte om barns rättigheter – ROL-1
- 10 Barns och ungdomars rättigheter i brottsutredningar – PC -09
- 11 Fler kvinnliga poliser i Afghanistans nationella poliskår – POL 6

Mentorskap

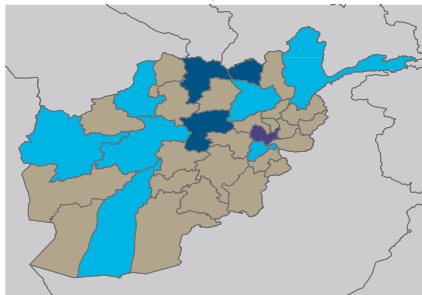
- 12 M03 – Chefen för brottsutredningsavdelningen, inrikesministeriet
- 13 M01, M02 – Chefen för polishögskolan
- 14 M04 – Biträdande förvaltningsministern vid inrikesministeriet
- 15 M04 – Direktören för korruptionsbekämpningsenheten (ACU) vid riksåklagarens kontor
- 16 M05 – Chefen för brottmålsavdelningen vid lagstiftningsavdelningen vid Afghanistans justitieministerium
- 17 M06 – Chefen för avdelningen för mänskliga rättigheter, jämställdhet och barns rättigheter

Eupols fältkontor från 2007 till 2014

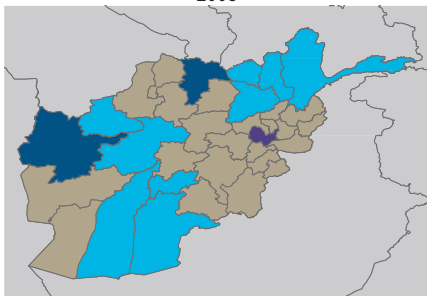
2007



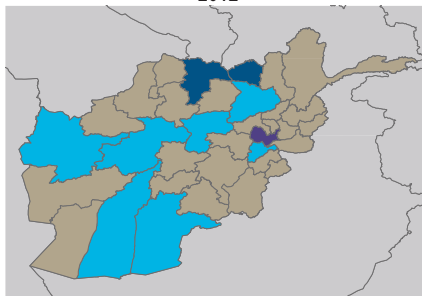
2011



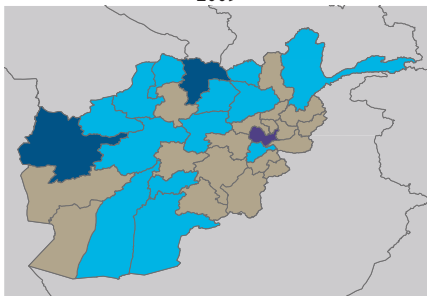
2008



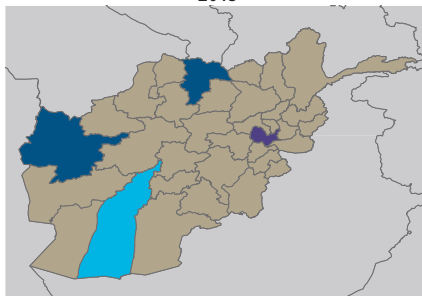
2012



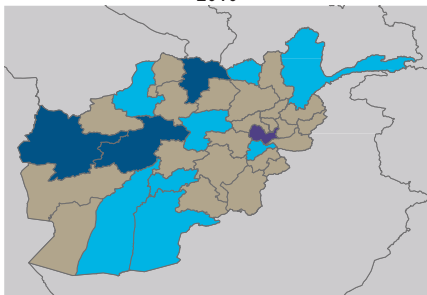
2009



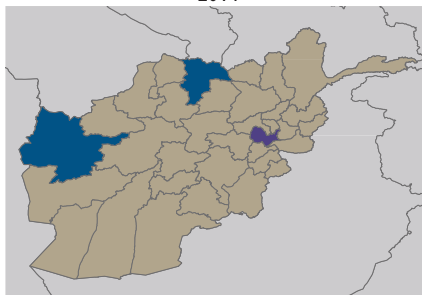
2013



2010



2014

 Fältkontor med färre än 10 anställda (31 december) Fältkontor med fler än 10 anställda (31 december) Eupols huvudkontor i Kabul

Källa: EUROSTAT.

Kommissionens och Europeiska utrikestjänstens svar

43

Sammanfattning

IV

Den ursprungliga situationen avseende rättsliga institutioner och internationellt stöd var mycket bristfällig och det fanns stora begränsningar (jämfört med stödet till den afghanska nationella poliskåren och inrikesministeriet).

Direkt utbildning tillhandahölls främst under de första åren av uppdragets mandat. Detsamma gäller stödet till utbildning för utbildare, som också minskat avsevärt de senaste åren. Eupol har under flera år främst genomfört sitt mandat genom att tillhandahålla rådgivning och handledning till sina afghanska motparter.

Europeiska utrikestjänsten anser att de projekt som förvaltas av uppdragets projektenhet nu utgör ett viktigt kompletterande verktyg för uppnåendet av uppdragets mål, jämfört med den otillräckliga anpassningen under projektenhetens första år.

VI

Eupol gav starkt stöd till inrättandet av och verksamheten inom internationella samordningsstrukturer, t.ex. den internationella polissamordningsstyrelsen. Det ingick dock inte i dess uppdrag att sammanföra alla EU-aktörer inom en gemensam europeisk ram.

VII

Under de senaste åren har Eupols rapporteringssystem förfinats och utvecklats från att ha varit mer beskrivande till att nu vara analytiskt. Sedan 2013 har uppdraget objektivt verifierbara indikatorer, både för sina egna framsteg och de afghanska framstegen.

IX och X

Planerna på Eupols avveckling har utarbetats så långt det är möjligt vid denna tidpunkt, med tanke på de förväntade framstegen i Afghanistan och utvecklingen hos befintliga internationella aktörer och mekanismer.

I nära samarbete med kommissionen, som ansvarar för den ekonomiska förvaltningen, och Eupol har Europeiska utrikestjänsten bedömt hur man ska få ut mesta möjliga av Eupols tillgångar enligt budgetförordningen.

lakttagelser

16

Vad gäller ledarskapsproblemet byttes mycket riktigt uppdragschef tre gånger, men detta är att betrakta som en exceptionell och olycklig omständighet.

28

Utrikestjänsten anser att Eupols mandat var begränsat till vissa områden (civil polisverksamhet, reform av inrikesministeriet, det straffrättsliga systemet). Uppdraget hade således inget mandat för att på ett övergripande sätt ta ledningen när det gäller (samordningen av) hela stödet för reform/förstärkning av inrikesministeriet/den afghanistanska nationella poliskåren. Andra aktörer, t.ex. NTM-A, hade också inom ramen för sina respektive mandat full legitimitet när det gällde att stödja de afghanska myndigheterna. Den internationella polissamordningsstyrelsen inrättades för att samordna det övergripande internationella stödet till den afghanska nationella poliskåren och inrikesministeriet. Inom ramen för sitt mandat samordnade uppdraget mycket väl sin verksamhet med Natos utbildningsuppdrag i Afghanistan och andra internationella aktörer.

36

Eupol har utarbetat och använder en övervakningsmekanism för att mäta framsteg och vid behov besluta om korrigerande åtgärder.

40

GSFP-vägledningen kallas "riktlinjer om övergripande frågor". Efter att ha kartlagt dessa brister arbetar Europeiska utrikestjänsten aktivt för att ge GSFP-uppdragen tydligare övergripande riktlinjer där så behövs.

45

Den straffrättsliga sektorn har traditionellt varit en mycket svag sektor och fått mindre internationellt stöd än den afghanska nationella poliskåren och inrikesministeriet. Till det som Eupol åstadkommit hör utvecklingen av politik och lagstiftning som bygger på mänskliga rättigheter (t.ex. strafflagen och straffprocesslagen) samt införandet av utbildning för samarbetet mellan polis och åklagare, som redan pågår under fullt afghanskt egenansvar.

48

Inrättandet av polishögskolan är ett bra exempel på tillämpningen av en övergripande strategi i EU:s utrikespolitik (samstämmighet, samordning och komplementaritet).

Eupol har mycket riktigt stött de afghanska utbildningsinstitutionerna bland annat med att ta fram utbildningsplaner, men även när det gäller ledningen för och organisationen av såväl polishögskolan som centrumet för brottsförebyggande arbete, inbegripet kopplingar till den nationella afghanska poliskårens personalpolitik/organisation, liksom stöd till den enhet vid den nationella afghanska polisens högkvarter som har ledningsansvaret för den allmänna utbildningen (General Training Command).

Polishögskolan och centrumet för brottsförebyggande arbete är fast etablerade inom strukturen med ledningsansvar för den allmänna utbildningen och har blivit ytterst effektiva utbildningsinstitutioner. Mer än 13 000 personer i den afghanska nationella poliskåren har genomgått utbildningar sedan slutet av 2010.

50

Eupols process för utvärderingar och bedömningar har förbättrats sedan införandet av de så kallade halvtidsöversynerna (som bytte namn till kvartalsöversyner efter införandet av den reviderade operativa planen i början av 2015) samt månatliga översyner i början av 2014.

52

Uppdraget har uppnått att utplacera och använda sig av rådgivare/mentorer i enlighet med den operativa planen och i samförstånd med sina afghanska motparter. Analysen av kapacitetsbristen hos afghanerna härörde från den operativa planen (som i sin tur bygger på diskussioner med de afghanska myndigheterna).

53

Ett av de största problemen är att åstadkomma konkreta framsteg/en konkret inverkan på frågor på strategisk nivå, t.ex. utveckling och förvaltning av den afghanska polisens personalresurser eller integrering av mänskliga rättigheter på alla områden inom den afghanska polisen (frågor som vanligen kräver stöd genom handledning och rådgivning). Andra externa faktorer skulle kunna nämnas, t.ex. omprioriteringar på den afghanska sidan.

58

Användningen av projektenheter är ett relativt nytt inslag i civila GSFP-uppdrag. Av olika skäl finns projektenheter inte i alla uppdrag, även om de betraktas som en mycket användbar kapacitet för att civila GSFP-uppdrag ska kunna uppnå sina mål. Därför hade de civila GSFP-uppdragen få referenser när de första projektenheterna inrättades inom deras struktur. Detta var fallet för Eupol Afghanistan. Uppdraget har därför behövt lära sig att förvalta sin projektenhet. Projektenheten är nu väl etablerad inom uppdraget, samordningen med uppdragets övriga delar säkerställd och det finns interna förfaranden som garanterar att de projekt som föreslås är helt förenliga med uppdragets mål. Projekten inom projektenheten ska godkännas av EU:s medlemsstater (Relex) inom ramen för den årliga diskussionen om uppdragets budget.

59

Redan före införandet av de flexibla upphandlingsförfarandena samtyckte tjänsten för utrikespolitiska instrument till de flesta förfrågningarna från uppdraget om att genomföra förenklade upphandlingar (förhandlade förfaranden med ett enda anbud) där vanliga anbudsförfarandena skulle misslyckas på grund av den svåra situationen på den lokala marknaden eller för brådskanie inköp av varor och tjänster.

60

Genom införandet av en allmän tillämpning av flexibla förfaranden förenklades och påskyndades användningen av det förhandlade förfarandet med ett enda anbud eftersom uppdraget inte längre behövde erhålla förhandsgodkännande från tjänsten för utrikespolitiska instrument för att genomföra dessa förfaranden.

70

Kommissionen skulle vilja påpeka att man vid varje ingripande i fråga om stöd till det afghanska polisväsendet som ska finansieras via instrumentet för utvecklingssamarbete måste visa att stödet helt uppfyller kraven i den definition som utarbetats av OECD:s biståndskommitté och i förordningen om finansieringsinstrumentet för utvecklingssamarbete som i viss mån begränsar de typer av verksamhet som kan finansieras och genomföras.

I den nuvarande politiska situationen är de säkerhetsrelaterade indikatorerna fortfarande mest relevanta för vårt stöd till den afghanska nationella polisen inom ramen för instrumentet för utvecklingssamarbete.

Ansvaret för att garantera varaktig och bestående säkerhet i Afghanistan vilar lika mycket på den afghanska nationella polisen som den afghanska nationella armén. Det är fortfarande ett av de viktigaste målen för EU:s samarbete, samt för bidragen till den afghanska nationella polisens upprätthållande och utveckling. Dessutom förblir det en förutsättning för de afghanska myndigheterna att lägga större vikt vid att utveckla kapaciteten att bedriva civilt polisarbete.

När det gäller den afghanska nationella poliskårens förbättrade kapacitet som en civil polisstyrka som står under civil kontroll (under hela löptiden för MIP 2014–2020), föreslogs i MIP en andra, separat uppsättning av två indikatorer kopplade till inrikesministeriets könsuppdelade statistik och säkerhetskostnadernas andel av den nationella budgeten (inklusive löneuppgifter).

71

När det gäller villkoren för genomförandet av stödet på rättsstatsområdet och användningen av Lotfa för bidrag inom ramen för instrumentet för utvecklingssamarbete, skulle kommissionen och Europeiska utrikestjänsten vilja betona att användningen av den FN-förvaltade förvaltningsfonden för lag och ordning fortsatt är det alternativ som föredras om en överenskommelse om de nödvändiga förbättringar kan nås i den aktuella översynsprocessen.

EU agerar här i nära samråd med det internationella samfundet i stort. I linje med den nya given för engagemang i bräckliga stater (*New Deal for engagement in fragile states*) anser kommissionen och Europeiska utrikestjänsten att en projektbaserad strategi inte är optimala i fråga om biståndseffektivitet. Efterhand

kan budgetstöd bli ett alternativ som även omfattar rättsstatsområdet om de relevanta villkoren är uppfyllda och riskerna på det politiska området och inom samhällsstyrningen medger det.

72

Europeiska utrikestjänsten och kommissionen är medvetna om de problem som revisionsrätten tar upp i fråga om nedskärningar och den tid som krävs för att förbereda avvecklingen av tillgångar och avslutandet av uppdraget, och följer uppmärksamt nedskärningsprocessen. Nedskärningen föregås av utarbetandet av budgeten för den period då nedskärningen kommer att äga rum och detta gäller även avvecklingsfasen. En formell plan för nedskärningen eller avslutandet lämnas inte in i detta skede. Huvudpunkterna, särskilt de som har en ekonomisk effekt, diskuteras dock med uppdraget och man enas om dessa under utarbetandet av budgeten.

Europeiska utrikestjänsten och kommissionen planerar att utarbeta riktlinjer för nedskärningar.

73

Uppdragen är enheter som anförtrots uppgifter under indirekt förvaltning. Även om kommissionen erkänner att detta inte avspeglar tillgångarnas verkliga värde, kräver den inte att uppdragen rapporterar detta värde utan endast den inköpta utrustningen och inventarieförändringar.

74

Uppdraget är i färd med att överföra och göra sig av med överflödiga pansarfordon. Tretton bepansrade fordon kommer att överföras till GSFP-uppdraget i Kiev, Ukraina.

Överföringen av överflödiga pansarfordon skulle kunna förenklas i framtiden om GSFP-lagrets roll utvidgades till att omfatta den logistik som krävs för att överta, renovera och omplacera överflödiga pansarfordon (och annan utrustning).

76

En av huvuduppgifterna för det planerade gemensamma servicecentret (plattformen för uppdragsstöd) kommer att vara att utarbeta heltäckande regler och riktlinjer.

Slutsatser och rekommendationer

78

Mentorskap, rådgivning och utbildning är alla metoder/verktyg för att uppnå specifika mål. I uppdragets sista fas är en bedömning av Eupols resultat genom att skilja mellan "utbildningsverksamhet" och "mentorskap- och rådgivningsverksamhet" inte den allra lämpligaste. Alla dessa verktyg används mestadels parallellt för att stödja lokala motparter. Under uppdragets sista år har främst mentorskap och rådgivning använts för att tillhandahålla detta stöd, medan utbildning (särskilt direkt utbildning) använts i mindre utsträckning och under de senaste åren inte alls. De flesta resultaten inom LO1, LO2 och LO3 under de sista åren beror uteslutande på Eupols mentorskaps- och rådgivningsverksamhet.

Även om projekten (som genomförts av uppdragets projektenhet) ibland haft begränsad omfattning har de avsevärt underlättat annan verksamhet inom uppdraget.

Rekommendation 1

Europeiska utrike tjänsten godtar denna rekommendation. Bidragen från medlemsstaterna har stor inverkan på genomförandet av uppdraget och dess kontinuitet, eftersom det nuvarande systemet främst förlitar sig på styrkebidrag från medlemsstaterna.

I detta hänseende anser Europeiska utrike tjänsten att man också skulle kunna utforska sätt att möjliggöra större flexibilitet vid utlysning av tjänster, särskilt för utstationerad eller kontraktsanställd personal.

82

Europeiska utrike tjänsten har inte uppfattningen att EU:s medlemsstater förväntade sig att Eupol skulle sammanföra alla EU-aktörer i en gemensam europeisk ram vid upprättandet av Eupol Afghanistan. Eupol har dock gett starkt stöd till inrättandet av och verksamheten inom internationella samordningsstrukturer, t.ex. den internationella polissamordningsstyrelsen.

Rekommendation 2 a)

Europeiska utrike tjänsten och kommissionen godtar denna rekommendation. Detta sker redan i vissa fall före utplaceringen. Europeiska utrike tjänsten är i färd med att bearbeta ytterligare arbete på detta område. Vissa rättsliga och finansiella aspekter måste dock diskuteras, eftersom Gusp-budgeten endast kan ersätta kostnader för utbildning före utplacering för personal som redan ingår i uppdraget. Annars skulle den sändande staten betala för den utstationerade personen, medan det inte skulle gå att betala för personal som rekryterats men ännu inte ingått avtal med uppdraget.

Rekommendation 2 b)

Europeiska utrike tjänsten och kommissionen godtar denna rekommendation. Detta sker redan när det gäller vissa av dessa frågor. Europeiska utrike tjänsten arbetar för närvarande vidare med ytterligare frågor.

De tillvaratagna erfarenheterna är dessutom en grundläggande del av genomförandet av de insatser som leds av den civila planerings- och ledningskapaciteten. De sprids till andra avdelningar i Europeiska utrike tjänsten, kommissionen och medlemsstaterna och har redan bevisat sitt mervärde vad gäller att förbättra uppdragen.

När det gäller befintliga administrativa riktlinjer fortsätter Europeiska utrike tjänsten och kommissionen att dagligen arbeta för att göra dem användbarare och för att de ska tillgodose uppdragens konkreta behov på fältet.

Under Europeiska utrike tjänstens och kommissionens överinseende kommer det planerade gemensamma servicecentret (plattformen för uppdragsstöd) att utarbeta övergripande riktlinjer för finansiering, räkenskaper och tillgångsförvaltning.

Rekommendation 2 c)

Europeiska utrike tjänsten och kommissionen godtar denna rekommendation.

Efter slutförandet av kostnadsnyttoanalysen 2013 och diskussioner i arbetsgruppen med råd för yttre förbindelser väntas nu ett beslut om inrättande av ett gemensamt servicecentrum för civila GSFP-uppdrag.

Förvaltningen av tillgångarna inom pågående uppdrag skulle kunna förenklas i framtiden om GSFP-lagrets roll utvidgades till att omfatta den logistik som krävs för att överta, renovera och omplacera överflödigt utrustning. GSFP-lagrets funktion och roll håller för närvarande på att ses över och ett möjligt scenario är en utökad roll, som skulle omfatta hantering av all logistik för lagring och/eller omplacering av överflödigt utrustning från uppdrag som skärs ned eller avslutas.

86

Europeiska utrikestjänsten anser att förbättringar också kan noteras när det gäller uppdragets resultat inom verksamhetsområde 3. Genomförandet och effekten av Eupols mandat kan endast bedömas mot bakgrund av Afghanistans framsteg på de områden som omfattas av uppdraget.

När det gäller bedömningen av uppdragets genomförande/resultat per "verksamhetstyp" (mentorskap, övervakning och rådgivning i förhållande till utbildning) hänvisas till Europeiska utrikestjänstens svar på punkt 78.

När det gäller de projekt som genomförts inom ramen för projektenheten iaktogs mycket riktigt brister under de första åren av uppdragets mandat. Dock har nu mer strukturerade mekanismer införts vilket möjliggör en striktare samordning av projekten med uppdragets planerade verksamhet och mål.

Rekommendation 3 a)

Europeiska utrikestjänsten godtar denna rekommendation.

Även om metoden för att utbilda utbildaren är lämplig under vissa omständigheter (när det gäller att skapa en inledande lokal grundutbildningskapacitet), måste den betraktas som endast en (inledande) del av den strategi som krävs för att bistå de lokala myndigheterna vid upprättandet/professionaliseringen av deras egen utbildningskapacitet. En potentiellt varaktig effekt kan endast uppnås via stöd genom rådgivning och mentorskap om mer strukturella aspekter av uppbyggnaden av utbildningskapaciteten (som Eupol tillhandahåller).

Rekommendation 3 b)

Europeiska utrikestjänsten godtar denna rekommendation.

Europeiska utrikestjänsten anser att de kursplaner som Eupol utarbetat tar hänsyn till den lokala kulturen i största möjliga utsträckning. I vissa fall var dock de lokala motparterna tveksamma till att använda vissa (aspekter av) de kursplaner som utarbetats med stöd av uppdraget. Dessa (aspekter av) kursplanerna ansågs dock med rätta som väsentliga ur uppdragets/EU:s synvinkel eftersom de avsåg EU:s grundläggande värderingar gällande mänskliga rättigheter, korruption osv.

Rekommendation 3 c)

Europeiska utrikestjänsten godtar denna rekommendation. Uppdraget genomför nu en sådan utvärdering.

Rekommendation 3 d)

Europeiska utrikestjänsten godtar denna rekommendation. För Eupol har en sådan bedömning genomförts inom ramen för den senaste översyn av uppdragets mandat. Mentorslogsböckerna har standardiserats, strukturerats på ett bättre sätt och uppdaterats av uppdraget.

Rekommendation 3 e)

Europeiska utrikestjänsten och kommissionen godtar denna rekommendation. Man kommer också att undersöka sätt att öka möjligheterna till överlämningsperioder mellan inkommande och utgående personal.

Rekommendation 3 f)

Europeiska utrikestjänsten godtar denna rekommendation. För Eupol är de projekt som drivs inom projektenheten nu helt integrerade i uppdragets genomförandeplan och följer ett striktare internt förfarande som möjliggör samstämmighet med uppdragets operativa verksamhet.

Rekommendation 4

Europeiska utrikestjänsten godtar denna rekommendation.

Europeiska utrikestjänsten anser att hållbarhetsaspekterna redan ingår i den operativa planeringen av uppdragets verksamhet i den mening att alla uppdragets verksamheter syftar till att förstärka de lokala motparternas kapacitet så att de blir "tillräckligt bra" för att själva kunna vidareutvecklas på ett hållbart sätt.

Om uppdragets bedömning ger vid handen att den lokala kapaciteten inte kommer att vara tillräcklig och mot bakgrund av att uppdragets mandat går mot sitt slut, samarbetar uppdraget, i enlighet med sin operativa plan, aktivt med andra (internationella eller lokala) aktörer för att identifiera några sådana som vid behov skulle kunna ge fortsatt stöd till de lokala motparterna, på grundval av det som uppdraget åstadkommit.

Rekommendation 5 a)

Europeiska utrikestjänsten och kommissionen godtar denna rekommendation. Såsom varit fallet för tidigare uppdrag har Europeiska utrikestjänsten och kommissionen samarbetat nära med Eupol under två år, dvs. i god tid före mandatperiodens slut, för att förbereda avyttringsfasen på lämpligaste sätt, med beaktande av utmaningarna och komplexiteten i det afghanska scenariot.

Kommissionen och Europeiska utrikestjänsten planerar att tillsammans utarbeta riktlinjer för nedmontering av uppdrag.

När de gäller avslutande av uppdrag har kommissionen redan utfärdat instruktioner för avslutande av uppdrag.

Rekommendation 5 b)

Europeiska utrikestjänsten och kommissionen godtar denna rekommendation. Se även svaret på rekommendation 5 a).

HUR HITTAR MAN EU:S PUBLIKATIONER?

Gratispublikationer

- Ett enskilt exemplar genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).
- Flera exemplar/affischer/kartor hos Europeiska unionens representationer (http://ec.europa.eu/represent_sv.htm), hos delegationer i länder utanför EU (http://eeas.europa.eu/delegations/index_sv.htm), genom att kontakta nätverket Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_sv.htm) eller ringa 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis inom hela EU) (*).

(*) Varken informationen eller samtalen kostar i regel något (men vissa operatörer, telefonkiosker och hotell kan ta betalt för samtalen).

Avgiftsbelagda publikationer

- Genom EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Vid vår bedömning av Eupol Afghanistan, ett civilt uppdrag inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, konstaterade vi att det endast delvis hade fullgjort sitt mandat på ett ändamålsenligt sätt. Yttre faktorer kan visserligen förklara en del av detta medan andra brister kan tillskrivas själva Eupol.

Vi lämnar en rad rekommendationer som inte bara gäller Eupol Afghanistan utan även andra GSFP-uppdrag som ska göra uppdragen ändamålsenligare och de uppnådda resultaten hållbarare.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Publikationsbyrån