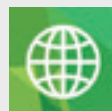


Eriaruanne

ELi politseimissioon Afganistanis: vastakad tulemused



EUROOPA
KONTROLLIKODA

EUROOPA KONTROLLIKODA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Lisateavet Euroopa Liidu kohta saab internetist Euroopa serverist (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2015

Trükis	ISBN 978-92-872-2531-3	ISSN 1831-0818	doi:10.2865/884354	QJ-AB-15-007-ET-C
PDF	ISBN 978-92-872-2517-7	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/57032	QJ-AB-15-007-ET-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2507-8	ISSN 1977-5652	doi:10.2865/311599	QJ-AB-15-007-ET-E

© Euroopa Liit, 2015

Allikale viitamisel on reprodutseerimine lubatud.

Joonise 1 kasutamiseks või reprodutseerimiseks tuleb taotleda luba otse autoriõiguste valdajalt.

Printed in Luxembourg

Eriaruanne

ELi politseimissioon Afganistanis: vastakad tulemused

(vastavalt Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 287 lõike 4
teisele lõigule)

Kontrollikoja eriaruannetes esitatakse konkreetseid eelarvevaldkondi või juhtimisega seotud teemasid hõlmavate tulemus- ja vastavusauditite tulemused. Auditite valiku ja ülesehituse juures on kontrollikoja eesmärgiks maksimeerida nende mõju. Seejuures võetakse arvesse tulemuslikkuse ja vastavuse riske, konkreetse valdkonna tulude ja kulude suurust, tulevase arengusuundi ning poliitilist ja avalikku huvi.

Käesoleva tulemusauditi viis läbi välistegevuse kuluvaldkondade eest vastutav III auditikoda, mille eesistuja on kontrollikoja liige Karel Pinxten. Auditit juhtis kontrollikoja liige Hans Gustaf Wessberg, teda toetasid üksuse juhatajad Sabine Hiernaux-Fritsch ja Fabrice Mercade, H. G. Wessbergi kabinetiülem Peter Eklund, auditirühma juht Nikolaos Zompolas ning H. G. Wessbergi kabineti atašee Emmanuel-Douglas Hellinakis.



Vasakult paremale: üksuse juhataja F. Mercade, kontrollikoja liige H. G. Wessberg, üksuse juhataja S. Hiernaux-Fritsch, H. G. Wessbergi kabinetiülem P. Eklund, auditirühma juht N. Zompolas ning H. G. Wessbergi kabineti atašee E.-D. Hellinakis.

Punkt

Sõnastik ja lühendid

I–X Kokkuvõte

1–6 Sissejuhatus

7–9 Auditi ulatus ja lähenemisviis

10–76 Tähelepanekud

10–21 Asjakohane mandaat, ent probleemid tegevuse alustamisel

11–14 EUPOLi kujundamine

15–21 Stardiraskused

22–30 Raskused rahvusvahelise tegevuse koordineerimisel

23–27 ELi projekt, millel puudus ühtne Euroopa lähenemisviis

28–30 EUPOLi võime peamisi rahvusvahelisi rahastajaid mõjutada on olnud jõupingutustest hoolimata väike

31–41 Peakorteri pakutav tugi ja suunised on aja jooksul paranenud

32–36 Kavandamise ja aruandluse alane võimekus on küll paranenud, ent kõik puudused ei ole kõrvaldatud

37–41 Peakorteri antavad suunised ja tugi: puuduste kõrvaldamine käib

42–65 EUPOLi jalajälg: edu kohalikul tasandil, ent küsitav jätkusuutlikkus

43–45 Paranemine oli märgatavam kahes EUPOLi kolmest tegevusvaldkonnast

46–60 EUPOLi pakutud koolitus on olnud suurelt jaolt edukas, projektide panus missiooni eesmärkide täitmisel on aga olnud piiratud

61–65 Tulemuste jätkusuutlikkuse eeltingimused on endiselt loomata

66–76 EUPOLi pärand: mis järgneb missiooni tegevuse lõpetamisele?

67–71 Väljumisstrateegia kavandamine on hästi edenenud, ent töö ei ole veel lõpetatud

72–76 EUPOLi likvideerimisel vajatakse koordineeritud ja struktureeritud lähenemisviisi

77–88

Järeldused ja soovitused

I lisa. EUPOLi kronoloogia

II lisa. EUPOLi kulukohustused ja väljamaksed eelarveperioodide kaupa

III lisa. Kontrollikoja poolt läbi vaadatud EUPOLi projekte ja mentorlust puudutavad dokumendid

IV lisa. EUPOLi kohapealsed bürood aastatel 2007–2014

Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vastused

Civcom. Kriisiohje tsiviilaspektide komitee – nõukogu töörühm, mille ülesandeks on anda tsiviilalase kriisiohje küsimustes informatsiooni, soovitusi ja nõu poliitika- ja julgeolekukomiteele.

CMPD. Kriisiohjamise ja planeerimise direktoraat – Euroopa välisteenistuse peamine talitus, mille ülesandeks on ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika poliitiline ja strateegiline planeerimine. Direktoraat tegeleb ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika uute missioonide strateegilise ja eelplaneerimisega ning koostab strateegilisi kokkuvõtteid käimasolevate missioonide kohta.

Conops. Operatsiooni kontseptsioon, milles esitatakse missiooni poliitiliste eesmärkide elluviimiseks vajalikud suunised ja tegevused.

CPCC. Tsiviilmissioonide planeerimise ja juhtimise teenistus – Euroopa välisteenistuse teenistus, mis toetab tsiviiloperatsioonide ülemat (kes on ühtlasi ka tsiviilmissioonide planeerimise ja juhtimise teenistuse direktor) ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika tsiviilmissioonide planeerimisel ja läbiviimisel.

EEAS. Euroopa välisteenistus

EGF. Euroopa eripolitseiüksus

EUSR. Euroopa Liidu eriesindaja

FPI. Välispoliitika vahendite talitus. Muu hulgas haldab välispoliitika vahendite talitus ühise välis- ja julgeolekupoliitika (sh ühise välis- ja julgeolekupoliitika missioonid) ning stabiliseerimisvahendi raames tehtavaid kulutusi.

GPPT. Saksa politsei projektimeeskond Afganistanis

IPCB. Rahvusvahelise politseiabi koordineerimise büroo Afganistanis

ISAF. Rahvusvahelised julgeolekuabijõud – osa ÜRO Julgeolekunõukogu poolt heaks kiidetud rahvusvahelisest abist. Abijõudude ülesanne oli tagada tingimused, mis võimaldaksid Afganistani valitsusel kogu riigi territooriumil valitseda.

Järelevalve. Asjaomaste institutsioonide ja nende töötajate tulemuslikkuse jälgimine, hindamine ja sellealane aruandlus (*allikas:* EUPOL's Mentoring Handbook, aprill 2013).

LOTFA. Afganistani avaliku korra tagamise sihtfond

Mentorlus. Struktureeritud viis teadmisi jagada, mis ideaalolukorras põhineb mentori ja tema juhendatava isiku vahelisel usaldusel ja vastastikusel austusel ning mille eesmärk on erinevate tasandite (strateegilise, tegevus- ja taktikalise tasandi) strateegiates ja/või kavades määratletud isiklike ja/või organisatsiooniliste eesmärkide saavutamine (*allikas:* EUPOL's Mentoring Handbook, aprill 2013).

MIP. Missiooni rakenduskava

NATO. Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon

NTM-A. NATO väljaõppemissioon Afganistanis

Nõustamine. Teatud rühmale teadmiste ja toe vormis antav lühiajaline abi, mille eesmärk on leida konkreetse ajakava jooksul lahendusi määratletud probleemidele ja arendada projekte (*allikas:* EUPOL's Mentoring Handbook, aprill 2013).

OPLAN. Tegevusplaan – dokument, milles täpsustakse täiendavalt operatsiooni kontseptsioonis (Conops) esitatud eesmärkide saavutamiseks vajalikke üksikasju.

Peakorter. Euroopa välisteenistuse ja komisjoni talitused Brüsselis

PJK. Poliitika- ja julgeolekukomitee. Euroopa Liidu lepingu artikli 38 kohaselt teostab poliitika- ja julgeolekukomitee nõukogu ja kõrge esindaja alluvuses poliitilist kontrolli kriisiohjamisoperatsioonide üle ning annab sellealaseid strateegilisi suuniseid.

ÜJKP. Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika. Varem kasutati nimetust „Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika“, millest sai pärast Lissaboni lepingu jõustumist „ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika“.

I

Pärast Talibani režiimi kukutamist kohustusid Euroopa Liit (EL) ja selle liikmesriigid toetama Afganistani valitsust stabiilsema õigusriigi raamistiku loomisel. ELi politseimissioon Afganistanis (EUPOL) on ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika raames 2007. aastal alustatud tsiviilmissioon, mille eesmärk oli aidata kaasa Afganistani enda jätkusuutliku ja mõjusa tsiviilpolitsei loomisele.

II

Kontrollikoda hindas, kas Afganistani EUPOL oli talle antud mandaadi täitmisel edukas. Auditiga uuriti, kas EUPOL oli hästi kavandatud ja koordineeritud; kas tema tegevuseks anti piisavat tuge ja suuniseid; kas EUPOL aitas kaasa Afganistani politsei arengule, ning kas EUPOLi tegevuse lõpetamine oli asjakohaselt ettevalmistatud. Audit hõlmas ajavahemikku EUPOLi algusest kuni 2014. aasta lõpuni, kusjuures rõhk oli alates 2013. aastast toimunud tegevusel.

III

ELi tsiviilpolitseimissioon Afganistanis tegutses eriti ebakindlates ja karmides tingimustes. Pärast rasket algust võitis EUPOL tasapisi teiste poolte tunnustuse oma teadmiste ja politseivaldkonna reformi antud märkimisväärse panuse eest.

IV

Kontrollikoda leidis, et Afganistani EUPOL oli talle antud mandaadi täitmisel osaliselt edukas. Parane mine oli märgatavam kahes EUPOLi kolmest peamisest tegevusvaldkonnast. Kontrollikoda analüüsis ka EUPOLi tegevust valdkondade kaupa ja leidis, et EUPOLi pakutud koolitus oli suurelt jaolt edukas, kuid mentorlus- ja nõustamistegevus oli vähem edukas. Projektide panus missiooni eesmärkide täitmisse on olnud piiratud. Ühest küljest saab seda põhjendada väliste tingimustega, ent osaliselt on tegu ka EUPOLi enda puudustega.

V

EUPOLi kavandamisel eelnes missiooni loomiseks tehtud nõukogu otsusele Afganistani vajadusi käsitlev põhjalik uuring. Auditiga leiti, et EUPOLi eesmärgid annavad lisandväärtust sellega, et nende raskuskese on politseivaldkonna strateegilise tasandi koolitusel ja nõustamisel; teiste rahvusvaheliste rahastajate töö kaudu on see seotud ka õigusriigiga laiemalt. EUPOLi käivitamine oli aga keeruline ning kulus palju aega, enne kui missiooni töötajate arv saavutas teatud taseme; peamiselt tulenes see keerulisest tegevuskeskkonnast ning värbamise ja logistikaga seotud probleemidest.

VI

Koordinatsiooni alal ei suutnud EUPOL kõiki Euroopa osapooli Afganistani politseivaldkonna arendamise nimel ühe Euroopa raamistiku alla koguda; sellegipoolest õnnestus missioonil parandada ELi liikmesriikide kohapealset koostööd ning edendada rahvusvahelist koostööd.

VII

Peakorterist antava toe ja suuniste küsimuses leidis kontrollikoda, et ELi liikmesriigid ja Euroopa välis teenistus kohandasid regulaarselt EUPOLi mandaati vastavalt muutunud prioriteetidele ja kohapealsetele oludele. EUPOLi aruandlus vastab peamistele aruandlusnõuetele, ent on siiski suuresti kirjeldavat laadi ega keskendu küllaldaselt saavutatud tulemustele ja lisandväärtusele. Peakorteri tugi on olnud üldiselt asjakohane ja kasulik, ent missiooni vajadustele vastamiseks peaksid suunised olema täpsemad. Praegu käib töö suuniste parandamise nimel ning kulusid ja neist tõusvat tulu silmas pidades uuritakse teatud funktsioonide edasise tsentraliseerimise võimalusi.

VIII

Saavutatud tulemusi ja nende jätkusuutlikkust vaadeldes võib järeldada, et tsiviilpolitsei üldiste põhimõtete rakendamisele kaasaaitamisega on EUPOL aidanud Afganistani politseijõududel võita üldsuse usaldust. Politsei- ja kohtuvaldkonnas on aga endiselt süsteemseid puudusi. EUPOLi ja üldiselt kogu Afganistani politseivaldkonna töö väljundite pikaajaline jätkusuutlikkus on tervikuna ohustatud, kuna see sõltub suuresti Afganistani ametkondade tahtest võtta isevastutus seni valminud väljundite eest ning ELi ja teiste rahvusvaheliste sidusrühmade eraldatavast rahastamisest.

IX

EUPOLi tegevuse järkjärguliseks lõpetamiseks on EUPOL ja Euroopa välis teenistus koostanud plaani, mis näeb ette missiooni töö lõpetamise 2016. aasta lõpuks; mõningaid küsitavusi on aga seoses sellega, kuidas saab EL EUPOLi saavutatut edasi arendada ja kas missiooni varade müügiga suudetakse saada maksimaalset tulu.

X

Lisaks EUPOLi Afganistani missioonile kehtivad kontrollikoja soovitusel ka ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika tulevaste missioonide kavandamise, toimimise ning ettevalmistus- ja tugifunktsioonide parandamise kohta. Soovitused sisaldavad ka erinevat liiki tegevuste täiustamiseks mõeldud praktilisi meetmeid, abinõusid ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonide väljundite jätkusuutlikkuse suurendamiseks; ning neis käsitletakse üldstrateegia koostamist, mis aitab leevendada missioonide suuruse vähendamises, nende lõpetamises ja varade võõrandamises peituvaid riske.

01

Pärast Talibani režiimi kukutamist 2001. aastal osalesid Afganistani esindajad Bonnis ÜRO egiidi all toimunud kõnelustel, mille käigus arutati riigi edasist valitsemist. Kõneluste tulemustel allkirjastati Bonni leping¹, milles nähti ette Afganistani vahevalitsuse loomine ning kutsuti üles looma rahvusvahelist sõjalist üksust², mille ülesanne oleks toetada valitsust julgeoleku tagamisel Kabulis ja sellega piirnevatel aladel (vt *I lisa*).

02

2002. aasta aprillis Genfi G8 konverentsi³ raames peetud rahvusvaheliste rahastajate kohtumisel võeti eelkõige julgeolekuküsimustega tegelemiseks vastu juhtriigi raamistikul põhinev reformikava. Raamistikuga jagati julgeolekuvaldkond viieks sambaks, millest igaühele määrati juhtriik, kellele anti ülesandeks samba raames tehtavate reformide koordineerimine ja toetamine. Viis juhtriiki olid Saksamaa (politseivaldkond), Jaapan (desarmeerimine, demilitariseerimine ja taasintegreerimine), Itaalia (justiitsüsteem), Ühendkuningriik (narkootikumidevastane võitlus) ja Ameerika Ühendriigid (armee). Kirjeldatud kontekstis alustas 2002. aasta aprillis tööd Saksa politsei projektibüroo. Raamistiku eesmärk oli töökoormust jagada, ent puudus mehhanism, mis oleks taganud rahvusvahelise kogukonna toetatud julgeolekureformialase üldise koordineerimise.

03

2005. aastaks oli juhtriikidel põhinev lähenemisviis tagaplaanile jäänud ning Afganistani julgeolekuvaldkonna reformi rahvusvahelise kogukonna poolse juhtrolli võtsid sisuliselt üle rahvusvahelised julgeolekuabijõud (ISAF). Ühises deklaratsioonis⁴ kohustusid Euroopa Liit ja selle liikmesriigid toetama Afganistani valitsust stabiilsema õigusriigi raamistiku loomisel (vt *joonis 1*).

- 1 „Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending Re-establishment of Permanent Institutions” (Kokkulepe Afganistani alaliste institutsioonide taasülesehitamise ajal kehtiva ajutise korra kohta), Bonn, 5. detsember 2001.
- 2 ÜRO Julgeolekunõukogu 20. detsembri 2001. aasta resolutsiooniga nr 1386 anti luba rahvusvaheliste julgeolekuabijõudude loomiseks. 2011. aasta seisuga olid 25 ELi liikmesriiki andnud ISAFi käsutusse ligikaudu 33 000 meest.
- 3 G8 nime all tuntakse kaheksa juhtiva tööstusriigi (Ameerika Ühendriigid, Itaalia, Jaapan, Kanada, Prantsusmaa, Saksamaa, Venemaa ja Ühendkuningriik) ning Euroopa Komisjoni ühendust.
- 4 ELi 16. novembri 2005. aasta ühisdeklaratsioon „Pühendumine uuele ELi-Afganistani partnerlusele”.

➤ Afganistani kaart



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

Department of Field Support
Cartographic Section

04

2006. aasta jaanuaris Londonis vastu võetud Afganistani kokkuleppes pandi paika Afganistani valitud valitsuse ja rahvusvahelise kogukonna koostööraamistik. Nimetatud kontekstis viidi 2006. aasta sügisel läbi ELi ühine hindamissmissioon, millega püüti hinnata Afganistani vajadusi õigusriigi

ülesehitamise valdkonnas. Sellele järgnes 2006. aasta novembris teabekogumissmissioon, mille alusel tehti ettepanek ELi ühiseks sekkumiseks eesmärgiga ehitada kogu riigis üles toimiv politsei. Ettepanekut toetas ka Afganistani valitsus, kes kutsus oma 16. mai 2007. aasta kirjas ELi politseimissiooni alustama (vt **1. selgitus**).

1. selgitus

Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonid

Ühine julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) võimaldab ELil mängida juhtivat rolli rahuvalveoperatsioonides, konfliktide ennetamisel ja rahvusvahelise julgeoleku tugevdamisel. See on osa nii tsiviil- kui ka sõjalistel ressurssidel põhinevast ELi laiemast kriisihjehüsteemist.

ÜJKP raames võetakse ette kahte liiki missioone: ühise välis- ja julgeolekupoliitika eelarvest rahastatavaid tsiviilmissioone ning liikmesriikide rahastatud sõjalisi missioone. ÜJKP tsiviilmissioonidel võib olla nii erinev ulatus (politsei, järelevalve, justiits- või julgeolekusektori reform), olemus (täidesaatev või mitte) kui ka suurus.

2014. aasta lõpu seisuga oli EL kokku ette võtnud 32 ÜJKP missiooni, millest 16 olid juba lõpule viidud ja 16 veel kestsid (11 tsiviil- ja 5 sõjalist missiooni).

05

2007. aasta 30. mail otsustas nõukogu luua ELi politseimissiooni Afganistanis⁵ (EUPOL). EUPOL pidi edasi arendama Saksa politsei projektibüroo tehtut ning kooskõlastama politseireformis osalevate erinevate partnerite lähene-misviise ja tööd. Missiooni eesmärk oli aidata luua Afganistani vastutusalas olevat jätkusuutlikku ja tõhusat tsiviil-politseisüsteemi, mis tagaks asjakoha-se koostoime laiema kriminaalõigus-süsteemiga. (vt **2. selgitus**).

5 Nõukogu 30. mai 2007. aasta ühismeede 2007/369/ÜVJP, Euroopa Liidu politseimissiooni kohta Afganistanis (EUPOL Afghanistan) (ELT L 139, 31.5.2007, lk 33).

EUPOL

EUPOL alustas tegevust 15. juunil 2007. Tegu on ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missiooniga, mis toetab Afganistani valitsuse tööd parema tsiviilpolitsei ülesehitamisel, mis töötaks õigusriigi põhimõtete kohaselt ja austaks inimõigusi.

EUPOLi strateegilise tasandi juhiks on tsiviiloperatsioonide ülem (kes on ühtlasi tsiviilmissioonide planeerimise ja juhtimise teenistuse direktor), kes omakorda allub poliitika- ja julgeolekukomitee poliitilisele kontrollile ning saab komiteelt ka strateegilisi suuniseid. Missiooni juhi ülesanne on nii operatiivne kontroll EUPOLi üle kui ka selle igapäevane juhtimine.

Euroopa Liidu politseimissiooni Afganistanis viivad peamiselt ellu ELi liikmesriikidest lähetatud politsei- ja õigusriigi valdkonna eksperdid, kellele lisanduvad lepingute alusel töötavad rahvusvahelised eksperdid ja kohalikud töötajad. Missiooni töö sisuks on koolitus ning asjaomaste Afganistani ametkondade (siseministeerium, Afganistani riiklik politsei, justiitsministeerium ja peaprokuratuur) juhtivtöötajate pakutav mentorlus, nõustamine ja seiretegevus. Missioon on ellu viinud terve rea projekte:

ELi politseimissioon Afganistanis täidab oma missiooni kolme tegevusliini kaudu:

- o 1. tegevusliin: siseministeeriumi institutsioonilise reformi edendamine;
- o 2. tegevusliin: riikliku politsei professionaalsuse suurendamine;
- o 3. tegevusliin: riikliku politsei ja laiema justiitsüsteemi omavaheline ühendamine.

Auditi tegemise ajal 2014. aasta lõpus tegutses EUPOL Kabulis, Heratis ja Mazār-e Sharífis.

06

EUPOLi kogumaksumus ajavahemikus mai 2007 kuni detsember 2014 oli ligikaudu 400 miljonit eurot. Peaaegu üks kolmandik kuludest oli seotud julgeolekuga⁶ (vt ka *II lisa*).

6 Summa sisaldab kõiki kuni 2014. aasta lõpuni võetud kulukohustusi ega hõlma seega kõige uuemat, 2015. aasta kohta võetud kulukohustust summas 57,75 miljonit eurot (nõukogu 17. detsembri 2014. aasta otsus 2014/922/ÜVJP, millega muudetakse otsust 2010/279/ÜVJP Euroopa Liidu politseimissiooni kohta Afganistanis (EUPOL AFGHANISTAN) ja pikendatakse selle kehtivust (ELT L 363, 18.12.2014, lk 152)). Nõukogu on heaks kiitnud 10 rahastamisotsust (ja rahastamisotsuste pikendamist), mis hõlmavad kulukohustusi summas 392,4 miljonit eurot ja väljamakseid summas 346,2 miljonit eurot. Tööjõukulud (lähetatud, rahvusvaheliste lepingutega ja kohalikud töötajad) moodustavad ligikaudu 43% EUPOLi eelarvest, ning töötajate ja ruumide turvalisus 38%.

07

Kontrollikoda hindas, kas Afganistani EUPOL täitis edukalt talle antud mandaadi. Auditis keskenduti järgmistele küsimustele:

- a) Kas EUPOL oli hästi kavandatud ja loodud?
- b) Kas EUPOL oli liikmesriikide, teiste rahvusvaheliste sidusrühmade ja Afganistani ametkondadega hästi koordineeritud?
- c) Kas EUPOLi mandaadiga ette nähtud tegevuseks anti piisavat tuge ja suuniseid?
- d) Kas EUPOL on aidanud kaasa Afganistani politsei arengule, ning kas tulemused on tõenäoliselt jätkusuutlikud?
- e) Kas EUPOLi tegevuse lõpetamine oli asjakohaselt ette valmistatud?

08

Audit hõlmas ajavahemikku EUPOLi loomisest 2007. aastal kuni 2014. aasta lõpuni. Rõhk oli eelkõige alates 2013. aastast toimunud tegevusel.

09

Auditeeriti ajavahemikus juuli kuni detsember 2014. Hindamiseks vajaliku tõendusmaterjali kogumine põhines alljärgneval:

- a) dokumentide analüüs ja kirjanduse läbivaatamine;

- b) 2014. aasta septembris Kabuli tehtud auditikülastus, mille käigus kontrolliti tõendavaid dokumente, vaadati läbi EUPOLi protseduurid ja süsteemid ning vesteldi Afganistani politsei ohvitseride, sise- ja justiitsministeeriumide töötajate, EUPOLi töötajate (sh koolitajate ja mentoritega), ELi eriesindajaga Afganistanis ning ELi Kabuli delegatsiooni, ISAFi, NATO, IPCB (Rahvusvahelise politseiabi koordineerimise büroo Afganistanis), ÜRO arenguprogrammi (UNDP) Kabuli esinduse ning Afganistanis paikneva kuue ELi riigi esinduse töötajatega⁷;
- c) vestlused tsiviiloperatsioonide planeerimise ja läbiviimise teenistuse (CPCC), kriisiohjamise ja planeerimise direktoraadi (CMPD) ja välispoliitika vahendite talituse (FPI) töötajate ning Euroopa välis-teenistuse ja komisjoni vastutavate ametnikega; intervjuud kriisiohje tsiviilaspektide komitees (CIVCOM) osaleva viie liikmesriigi⁸ esindajate ning NATO töötajatega;
- d) vaadati läbi kuuest järelevalve-, mentorlus- ja nõustamistegevusest ning ajavahemikus 2011–2014 kavandatud ja elluviidud üheteistkümnest projektist koosnev valim (vt III lisa).

7 Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Madalmaade, Rootsi ja Ühendkuningriigi esindused (kas suursaadikud või esinduse juhid).

8 Saksamaa, Itaalia, Madalmaade ja Ühendkuningriigi esindajad ning kriisiohje tsiviilaspektide komitee juht.

Asjakohane mandaat, ent probleemid tegevuse alustamisel

uuring. Samuti uuriti, kas EUPOLi rakendamise praktilistele probleemidele pöörati vajalikku tähelepanu.

10

Kontrollikoda uuris, kas EUPOLi kavandamisele ja rakendamisele eelnes Afganistani vajadusi käsitlev põhjalik

1. foto EUPOLi hoone



Allikas: kontrollikoda.

EUPOLi kujundamine

11

EUPOLi loomist käsitlevale nõukogu otsusele eelnes ELi ühine hindamissmissioon, mis soovitas muu hulgas ELil kaaluda politseimissiooni kasutamist,

mis panustaks täiendavalt Afganistani politsei toetamisse. Soovitust kinnitas 2006. aasta lõpupoole ette võetud teabekogumissmissioon⁹, mille soovitude kohaselt saaks EL pakkuda lisandväärtust tsiviilotstarbelise politseimissiooni abil, mille tegevus oleks seotud õigusriigi temaatikaga laiemalt.

9 Euroopa Liidu Nõukogu teabekogumissmissiooni 18. detsembri 2006. aasta aruanne võimaliku EJKP missiooni kohta Afganistanis.

Tähelepanekud

12

Mõlemal teabekogumissioonil osalenud suured meeskonnad koosnesid politsei ja õigusriigi valdkondade ekspertidest. Missiooni alustamisele eelnenud ettevalmistav töö tagas EUPOLi eesmärkide vastavuse 2006. aasta jaanuaris Londonis vastu võetud Afganistani kokkuleppe prioriteetidele ning Afganistani riikliku arengu strateegia (2008–2013) julgeolekusambale. Kohalikke olusid arvestades oli stabiilsuse, majanduskasvu ja vaesuse vähendamise suunas liikumiseks vaja tagada julgeolek.

13

Lähenemisviisi valides otsustati edasi arendada Saksa politsei projektibüroo tehtud tööd; Saksa politsei projektibüroo oli juba kohapeal hästi välja ehitatud struktuur, mis kujutas endast tugevat ja ühtset ELi kohalolu julgeolekusektoris (eelkõige tsiviilpolitsei alal). Saksa politsei projektibüroo koolitas edukalt politsei kõrgemat juhtkonda – politsei madalama tasandi töötajate koolitamise asemel pakuti strateegilise tasandi nõustamist siseministeeriumile ja riiklikule politseile ning edendati koostööd rahvusvaheliste rahastajatega. Kuna EUPOL täitis rahvusvahelises abitegevuses seni püsinud lünga, võtsid selle positiivselt vastu nii afgaanid kui ka rahvusvaheliste rahastajad.

14

Toimivate politseijõudude pea täieliku puudumise tõttu oli EUPOLi mandaadi täitmine aga väga töömahukas ülesanne. Täiendavaks oluliseks aspektiks oli näiteks politseitöötajate kõrge kirjaoskamatus määr (pea 80%), mis tähendas, et paljud politseinikud ei olnud võimelised ei tõendusmaterjali käsitlema ega aruandeid lugema ja kirjutama. EUPOLi mandaadi täitmist takistas ka politseis ja justiitsinstitutsioonides lohkav korruptsioon.

Stardiraskused

15

EL suutis tsiviilpolitseimissiooni käivitada väga karmides ja vaenulikes tingimustes. Keerulisest keskkonnast tingituna ei olnud EUPOL pärast selle käivitamist 2007. aasta juunis (üksnes kaks kuud pärast selle loomist käsitleva nõukogu otsuse vastu võtmist) veel kaugeltki valmis: missioonil oli Kabulis üksnes neli töötajat, kellel ei olnud ei internetiühendust ega sõidukeid. Enamik EUPOLi töötajatest oli tegelikult ELi liikmesriikide esindustes lähetuses töötanud politseiohvitserid, kellele olid kiiruga antud uued töötõendid¹⁰. Vaid vähesed neist olid saanud täpseid suuniseid selle kohta, kuidas uus „Euroopa“ missioon pidi erinevama nende varasemast kahepoolsest töökorraldusest.

16

Käivitamist takistasid eelkõige esimeses etapis tõsiselt ka juhtimisprobleemid: esimese 18 kuu jooksul vahetus EUPOLi juht kolm korda. Lisaks aeglustasid tegevust praktilist laadi logistilised probleemid, millest tähtsamad puudutasid varustuse hankimist ja EUPOLi töötajatele elamispinna leidmist.

¹⁰ Euroopa Reformikeskuse poliitikadokument, aprill 2010.

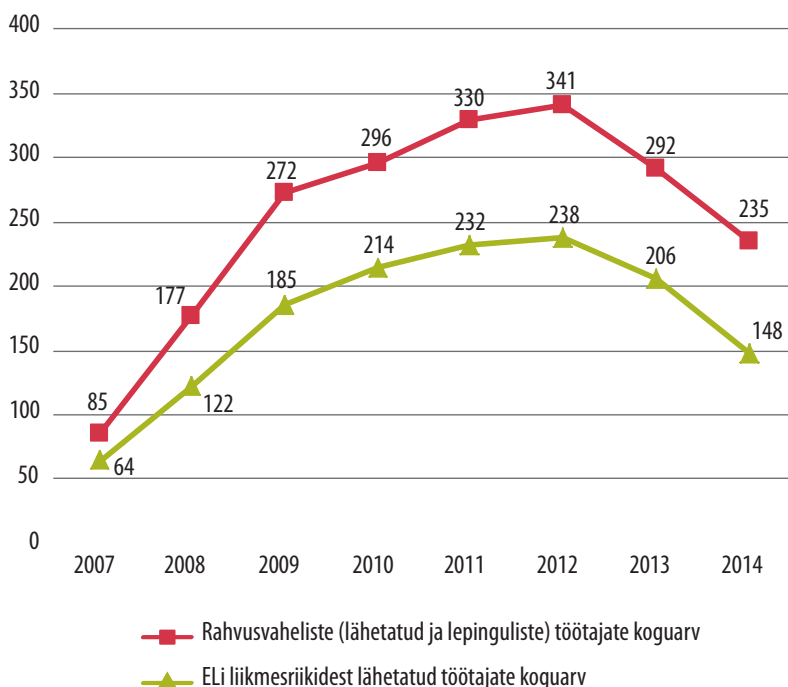
17

Alguse muutis keeruliseks ka liikmesriikide vastumeelsus missioonile töötajaid lähetada, mis tulenes osaliselt EUPOLi vaevalisest algusest (vt ka punkt 25). Kavakohaselt pidi missioon 2008. aasta märtsi lõpuks täielikult toimima ja esindatud olema Kabulis ja teatud provintsid. Paraku seda ei saavutatud. Missiooni mandaadis paika pandud ametikohtade arv (200 rahvusvahelist töötajat) saavutati alles pea kaks aastat pärast missiooni algust, st 2009. aasta lõpuks.

18

Kuigi nõukogu nõustus juba 2008. aastal, et algset töötajate arvu tuleks suurendada 400-ni, ei olnud 2010. aasta lõpuks 300 inimese piiri (75% kavandatust) veel saavutatud ning kõige suurem töötajate arv (350) saavutati alles 2012. aasta jaanuaris; hiljem hakkas töötajate arv taas vähenema (vt **joonis 2**).

Joonis 2 Rahvusvaheliste (lähetatud ja lepinguliste) ning ELi lähetatud töötajate koguarv EUPOLis iga aasta 31. detsembri seisuga (2007–2014)



Allikas: Euroopa välisteenistus (CPCC).

Tähelepanekud

19

Kavandatud töötajate arvu mitteraavutamisel oli mitu põhjust:

- a) Afganistani julgeolekuolukorrast tulenevalt oli EUPOLil keeruline leida vabatahtlikke;
- b) lähetatud (ja vähemal määral ka lepinguliste) ekspertide värbamisel konkureeris EUPOL ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonidega, Afganistan ei olnud selles olukorras aga kõige atraktiivsem valik; lisaks pidi EUPOL konkureerima teiste rahvusvaheliste missioonidega nagu NATO väljaõppemissioon Afganistanis (NTM-A) ja ÜRO missioonid;
- c) teatud lähetatud ametikohti (nt projektianalüüsi ja õiguse alaseid teadmisi ning õigusriigi põhimõtete alast tausta eeldavaid) oli raske täita, kuna kandideerijaid oli vähe;
- d) EUPOLi ülesannetest tulenevalt vajati osa ametikohtade täitmiseks ministeeriumides töötamise kogemust omavaid eksperte; kõige raskem oli täita siseministeeriumis lähetatavaid politseinike mentorlusega tegelevaid ametikohti.

20

Mandaadi kohaselt saab EUPOL tegelda politseireformiga nii riiklikul, piirkondlikul kui ka provintsitasandil. Töötajate saatmine provintssidesse oli aga keeruline – seda eelkõige ebapiisavast julgeolekuolukorrast, logistilistest raskustest ja sobiva elamispinna puudumisest tulenevalt.

21

Kirjeldatud kontekstis käivitas EUPOL 2008. aastal kohapealsed bürood 11 provintsis¹¹ (vt **IV lisa**) ja suurendas nende arvu 2009. aastal 16-ni. EUPOL ei saanud kavakohaselt teatud provintssides tegutseda, kuna USA ja Türgi ei sõlminud enda vastutada olevates provintssides EUPOLiga tehnilisi kokkuleppeid. Lisaks valitses enamikus kohapealsetes büroodes tööjõupuudus ja vaid kahes neist (Heratis ja Mazār-e Sharífis) oli pidevalt enam kui kümme töötajat. Seda kinnitas CPCC poolt 2011. aastal läbi viidud Euroopa välisteenistuse sisemine hindamine¹², milles järeldati, et kuni selle ajani oli missiooni töö provintssides olnud „pigem nõrk ja selle mõju marginaalne“. EUPOLi kohapealsete büroode arvu järsu vähenemise põhjustas lõpuks Euroopa piirkondlike ülesehitusrühmade sisuline sulgemine Afganistani provintssides. 2013. aastaks oli lisaks Kabulile alles jäänud üksnes kaks kohapealset bürood.

11 Kokku on provintse 34.

12 CPCC 13077/11, „EUPOL Afghanistan operational assessment report“ (EUPOLi Afganistani hindamisaruanne), 11. oktoober 2011.

Raskused rahvusvahelise tegevuse koordineerimisel

22

Kontrollikoda uuris, kas EUPOL oli ELi muu abitegevuse, teiste rahvusvaheliste sidusrühmade ja Afganistani ametkondadega hästi koordineeritud.

ELi projekt, millel puudus ühtne Euroopa lähenemisviis

23

Teabekogumissiooni aruande kohaselt oli missiooni edukuse ülioluliseks teguriks see, et missioon peaks liikmesriikidele andma ühtse raamistiku, mis võimaldaks pakkuda Afganistanile n-ö Euroopa lahendust politseireformiks. Ka EUPOLi loomiseks vastu võetud nõukogu ühismeetme¹³ kohaselt peab missioon koordineerima, edendama ja nõustama liikmesriikide ja (nende poolt rakendatavate) kolmandate riikide projekte. Järgnevatel punktides kirjeldatakse, miks see ülesanne osutus keeruliseks.

24

EUPOLi, EUSRi ja ELi delegatsiooni vaheline koordineerimine oli alguses väga nõrk, kuigi alates 2010. aastast selgitas uuendatud mandaat nende vastavaid rolle ja ülesandeid. Missiooni juhatajale anti täiendav ülesanne: ta pidi „oma tööd teiste ELi pooltega koordineerima ning [...] saama ELi eriesindajalt kohalike poliitilisi suuniseid“. Pärast Euroopa välisteenistuse loomist aastal 2011

paranes ELi sisene koordineerimine veelgi; välisteenistus tõi endaga kaasa struktureeritud koordineerimismehhanismi ning n-ö kahe rolliga suursaadiku, kes on nii Euroopa Liidu eriesindaja kui ka ELi delegatsiooni juht.

25

Teine probleem oli asjaolu, et lisaks EUPOLile töötajate lähetamisele jätkasid liikmesriigid samaaegselt ka kahepoolsete projektide elluviimist. Liikmesriikidel olid politsei, õiguskaitse ja õigusriigi valdkonnas oma lemmiktegevused. Kahepoolse abi andmise asemel EUPOLiga ühinemist käsitleti kohati kui riigi mõju ja nähtavuse vähenemist kohapeal.

26

Aja jooksul on EUPOL palju vaeva näinud selle nimel, et projektidealast tegevust ELi liikmesriikidega koordineerida. Üks sellekohane näide on EUPOLi ja Saksa politsei projektimeeskonna vaheline tihe koostöö.

27

Mõned liikmesriigid¹⁴ on osalenud ka teistes ühistes Euroopa projektides, nagu Euroopa eripolitseiüksus¹⁵. Sandarmeeria mudelit kasutataval riikidel oli seega rohkem ühist Euroopa eripolitseiüksuse ja NATO väljaõppemissiooniga Afganistanis¹⁶ kui EUPOLi edendatava tsiviilpolitseiga. Mõned auditi jaoks intervjueritud liikmesriigid avaldasid arvamust, et sandarmeeria tüüpi koolitusmudel sobis Afganistani oludesse paremini.

13 EUPOLi loomiseks vastu võetud nõukogu ühismeetmes sedastatakse, et „Nõukogu ja komisjon tagavad kumbki vastavalt oma sellekohastele volitustele ning kooskõlas EL lepingu artikli 3 teise lõiguga kooskõlastatuse käesoleva ühismeetme rakendamise ja ühenduse välistegevuse vahel“.

14 Hispaania, Itaalia, Madalmaad, Poola, Portugal ja Prantsusmaa.

15 Euroopa eripolitseiüksus (Eurogendfor) on mitme riigi esindajatest koosnev sõjaväelise staatusega politseiüksus. Euroopa eripolitseiüksuse põhiülesanneteks on koolitus ja nõustamine. Selle eksperdid kuulusid küll liikmeriikide missioonide koosseisu, ent allusid oma töös Afganistani NATO väljaõppemissiooni käsuliinile. Euroopa eripolitseiüksuse töötajate arv oli kõige suurem 2011. aasta mais (ligikaudu 400) ning on sellest ajast peale vähenenud.

16 Afganistani NATO väljaõppemissiooni ülesandeks oli suuremõõtmeline politseikoolitus, mis oli kohandatud kohalikule julgeolekuolukorrale. 2011. aasta lõpus oli NATO väljaõppemissioonil Afganistanis 23 koolituskeskust, kus töötas 778 koolitajat ja 2825 tugiteenuseid pakkuvat lepingulist töötajat.

EUPOLi võime peamisi rahvusvahelisi rahastajaid mõjutada on olnud jõupingutustest hoolimata väike

28

EUPOLi eesmärgiks seatud rahvusvahelise abijärjepidevuse ja koordineerimise parandamise seisukohast takistas missiooni väiksus missioonil sellealase liidrirolli kandmist. NATO juhitud NTM-A missiooniga võrreldes oli EUPOL väike tegija. EUPOLil oli keeruline oluliselt mõjutada nii suurt rahvusvahelist organisatsiooni nagu NATO.

29

Täiendav negatiivne faktor oli rahvusvahelise politseiabi koordineerimise büroo (IPCB) suuresti edutu töö Afganistanis¹⁷. Viimase 13 aasta jooksul on Afganistani politsei arengusse panustanud 37 erinevat rahvusvahelist rahastajat, enamik neist on toetanud NTM-A tegevust, EUPOLi või mõlemat. IPCB loodi 2007. aastal eesmärgiga tagada abi sidusus ja koordineerida politsei abistamist. Kuigi EUPOL eraldas IPCB-le märkimisväärsed ressursse ja haldustuge, ei olnud IPCB rahvusvaheliste rahastajate koostöö edendamisel eriti edukas. Rahvusvahelised sidusrühmad on ilmutanud vastumeelsust soovi vastu nende tööd koordineerida ning suhtusid IPCB tegevusse kui ELi soovi politseivaldkonnas juhtohjad enda kätte võtta. Lisaks olid IPCB töö ebaõnnestunud tulemused kindlasti seotud ka halvasti kavandatud protsessidega, mis koormasid täiendavalt asjaga seotud pooli, ilma et sellest oleks tõusnud palju käegakatsutavat tulu.

30

Kontrollikoda leidis, et koostöö NATO juhitud tegevusega on aja jooksul järk-järgult paranenud. Koostöö praktilisteks tulemusteks on EUPOLi töötajatele loodud julgeolekutingimused ning kokkulepe politsei väljaõppekavade väljatöötamise ja akrediteerimisega tegeleva kutsealase koolituse nõukogu loomiseks.

Peakorteri pakutav tugi ja suunised on aja jooksul paranenud

31

Kontrollikoda uuris, kas ELi liikmesriigid ja Euroopa välisteenistus kohandasid tegevuse käigus asjakohaselt EUPOLi mandaati, kas EUPOLi aruandlus kirjeldab õigesti missiooni saavutusi ning millist tuge ja suuniseid sai missiooni peakorterist.

Kavandamise ja aruandluse alane võimekus on küll paranenud, ent kõik puudused ei ole kõrvaldatud

32

Kontrollikoda leidis, et ELi liikmesriigid ja Euroopa välisteenistus kohandasid paindlikult EUPOLi mandaati vastavalt muutunud prioriteetidele ja kohapealsetele oludele.

17 EUPOL on olnud üks peamine panustaja rahvusvahelise politseiabi koordineerimise büroo Afganistani tegevusse, tagades näiteks IPCB sekretariaadi toimimise. IPCB loodi 2007. aastal kui peamine rahvusvaheline organ, mille eesmärk on koordineerida politsei valdkonna rahvusvaheliste organisatsioonide tegevust.

33

Alates esimese tegevusplaani (OPLAN) vastuvõtmisest nõukogus 2007. aastal on peamisi kavandamisdokumente muudetud neli korda:

- a) 2008. aastal vajati muudatust selleks, et fikseerida nõukogu soov kahekordistada missioonile eraldatud rahvusvaheliste ekspertide arv (400 inimeseni);
- b) 2010. aasta muudatus tulenes peamiselt uue Afganistani siseministri otsusega muudetud prioriteetidest ja sellest tulenevalt EUPOLile esitatud taotlusest, mille alusel kohandati missiooni töösuundi teataval määral ministeeriumi prioriteetidega¹⁸;
- c) 2013. aasta muudatuste peapõhjus oli rahvusvaheliste rahastajate soov toetada jõulisi korruptsiooni-vastaseid meetmeid ja tugevdada õigusriigi toimimist. Need hõlmasid rõhuasetust Afganistani politsei professionaalsuse suurendamisele vastavalt kümneaastast visiooni sisaldavale dokumendile¹⁹;
- d) 2014. aasta juulis tehtud viimased muudatused koostati nii, et nende alusel saaks koostada vajalikud töökavad nõukogu 23. juuni 2014. aasta otsuse alusel 2016. aasta lõpus aset leidvaks EUPOLi tegevuse lõpetamiseks.

34

EUPOLi operatiivplaneerimiseks koostatakse liikmesriikide poolt tegevusplaanides paika pandud strateegiliste eesmärkide põhjal missiooni rakendamise kava, milles loetletakse iga eesmärgi saavutamiseks vajalikud ülesanded, iga ülesande vahe-eesmärgid ning iga vahe-eesmärgi saavutamise kontrollimist võimaldavad näitajad.

35

Kontrollikoda leidis, et enne 2013. aastat sisaldasid kõik missiooni rakendamise kavad liiga palju vahe-eesmärke (kuni 600). Seetõttu ei saanud missiooni juhtkond missiooni rakendamise kava EUPOLi töö juhtimiseks tõhusalt kasutada. Kontrollikoda analüüsis kõige uuemaid kavu (ajavahemikud 2013 ja 2014) ning täheldas võrreldes vanemate kavadega märkimisväärt edasiminekut – eelkõige puudutas see tegevuste kohta käiva taustateabe lisamist; eesmärkide, ülesannete ja vahe-eesmärkide vahelisi selgemaid seoseid ning sarnaste tegevuste vahelisi ristviiteid. Tulemusnäitajad ei põhinenud aga piisavalt põhjalikul vajaduste hindamisel ega olnud seotud EUPOLi tegevusele seatud vahe-eesmärkidega. Mõned näitajad puudutasid tulemuste asemel väljundeid²⁰.

36

Kontrollikoda märkis, et EUPOLi aruandluse täpsus ja õigsus on aja jooksul samuti paranenud. 2014. aasta lõpu seisuga ei olnud EUPOL aga koostanud ühtset ja põhjalikku seiretabelit, mis jälgiks tegevuste vahe-eesmärkide saavutamist, töö edenemist ja parandusmeetmeid²¹.

- 18 Eelkõige pandi rõhku teabepõhise politseitöö ja kriminaaluurimise võimekuse arendamisele.
- 19 „Kümneaastane visioon“ (Ten-Year Vision) on Afganistani siseministeeriumi koostatud dokument, milles määratletakse strateegilised eesmärgid ja Afganistani politsei soovitud olukord kümne aasta pärast.
- 20 Väljundid on tegevuse või projekti käigus valminud tooted või teenused, tulemuste all aga mõistetakse tegevuse või projektiga loodud väljunditest sihtrühmale tulenevat kasu.
- 21 Sellist vahendit kasutavad aga teised ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonid.

Peakorteri antavad suunised ja tugi: puuduste kõrvaldamine käib

37

Euroopa välisteenistuse ja komisjoni²² ülesanne on anda ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonidele suuniseid. Suunised peavad olema küllalt põhjalikud ja üksikasjalikud selleks, et võimaldada missioonidel täita neile antud mandaati ning tagada varem missioonide menetlustega vähe kokku puutunud töötajate tõhus töö.

38

Kuigi Euroopa välisteenistus on koostanud ligikaudu 50 kontseptsiooni-dokumenti ja EUPOLi tööd puudutavat suunist, olid Kabulis paiknevad töötajad siiski seisukohal, et need andsid küll üldiseid juhiseid (määratlused ja teoreetilised aspektid), ent ei olnud praktilise tegevuse jaoks eriti kasulikud. Näiteks ei käsitleta võrdlusuuringute tegemist puudutavates suunistes üksikasjalikult kõiki etappe, st kuidas teha põhjalikku vajaduste hindamist või olukorra hindamist. Suunistes ei tooda ka näiteid ega esitata mudeleid, mis aitaksid esitatud metoodikat ellu viia.

39

Eriti huvitav on EUPOLi mentorluse käsiraamat. Kuigi mentorlus on EUPOLi üks peamine tegevus, pidi missioon enda mentorluse käsiraamatu ise välja töötama. See valmis aga alles 2013. aasta aprillis ja oli kokku pandud olemasolevatest kontseptsioonidest, metoodikatest ja parimatest tavadest, mis olid kohandatud EUPOLi mentorite töökeskkonnale. Euroopa välisteenistus kasutas käsiraamatut hiljem kõigile ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonidele jaotatava mentorluse käsiraamatu koostamiseks.

40

Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika standardsete suuniste puudumine sundis missiooni oma põhitegevuse asemel kulutama aega suuniste ja menetluste väljatöötamisele. Euroopa välisteenistus tegeleb praegu nimetatud puuduste kõrvaldamisega.

41

Euroopa välisteenistus ja komisjon uurivad ka, kas tugiteenuste ühte jagatud teenuste keskusesse kogumine võiks suurendada tegevuse tõhusust. Lisaks töötab ta kõiki ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioone hõlmavate personali, IT ja logistika valdkondade tsentraliseeritud ja integreeritud infosüsteemide mõtte kallal. Otsustamist ootab ka küsimus hõlmata sellise süsteemiga tsiviilkriisiohje missioonide 2012. aastal loodud ladu²³. Selline samm võiks potentsiaalselt parandada käimasolevate tsiviilmissioonide varade haldamist.

22 Missioonide elluviimise eelarvealased küsimused.

23 Nõukogu 13. novembri 2012. aasta otsuse 2012/698/ÜVJP, ladustamisvõimaluse loomise kohta tsiviilkriisiohje missioonide jaoks (ELT L 314, 14.11.2012, lk 25) eesmärk oli tagada varustuse kiire kohaletoimetamine käimasolevatele ja tulevastele tsiviilkriisiohje missioonidele, ning tugevdada seeläbi nende võimekust (eelkõige püüdes tagada kiire ja pidev juurdepääs olulise tähtsusega varadele).

EUPOLi jalajälg: edu kohalikul tasandil, ent küsitav jätkusuutlikkus

42

Kontrollikoda uuris, kas EUPOL aitas iga oma tegevusliini raames kaasa Afganistani politsei, siseministeeriumi ja kriminaalõigussüsteemi valitud institutsioonide arengule; kas järelevalve, mentorlus, koolitus ja nõustamine on andnud kavandatud tulemusi²⁴, ning mil määral on need tulemused jätkusuutlikud.

Paranemine oli märgatavam kahes EUPOLi kolmest tegevusvaldkonnast

43

Paranemine oli märgatavam kahes EUPOLi kolmest tegevusvaldkonnast. 1. tegevusliinis (siseministeeriumi institutsioonilise reformi edendamine) on Afganistani politsei teinud märkimisväärsed edusamme tsiviilpolitsei väljaehitamisel, ent politsei on endiselt suurel määral sõjaväeline organisatsioon. Siseministeerium on küll koostanud poliitilisi avaldusi, ent vaid vähesed neist on kogu riigi tasandil ellu viidud. Ministeerium on loonud ja hoiab töös elektroonilist andmebaasi, mille abil hallatakse ministeeriumi kogu hiiglasliku töötajaskonna personaliküsimusi, ent ministeeriumil on piiratud võimekus selle tööriista kõiki võimalusi kasutada ja inimressursi kasutamise kavandamise paindlikust saaks veelgi parandada. Puudus

on haldusvaldkonna taustaga professionaalsetest riigiteenistujatest. EUPOLi toest hoolimata on soolise võrdõiguslikkuse ja inimõiguste küsimused siseministeeriumis viimasel ajal probleemiks muutunud. Näiteks naised moodustavad Afganistani riikliku politsei töötajatest ikka vaid 2%. Korruptsioon on endiselt suureks probleemiks nii ministeeriumis kui ka politseis ning mõjutab negatiivselt avalikkuse usaldust.

44

2. tegevusliin (riikliku politsei professionaalsuse suurendamine), mille sisuks on politsei ja kodanike sidemete ja koostöö arendamisele keskenduv kogukondliku politsei kontseptsioon, on mõnes piirkonnas algelisel tasandil ellu viidud ning kontseptsiooni aktsepteeritakse ka üldiselt kui Afganistani politsei tulevast soovitud mudelit. Ka teabepõhist politseitööd tunnustatakse kui mõjusat vahendit politseitöö professionaalsemaks muutmisel, ent kogu riigis seda ei kasutata. Kuritegevusealase statistika uurimine näitab, et Afganistani kriminaalpolitsei võimekus kuritegude uurimisel ja avastamisel on piiratud. Siseministeeriumi kriminaaluurimise osakonna tehniline võimekus ja eestvedamisvõime on puuduliku teabejagamise ja ebapiisava koolituse tõttu endiselt nõrk. Politsei ja prokuröride vaheline koostöö on tihti nõrk ja ebatõhus. Rahvusvahelised rahastajad on edendanud ja toetanud riikliku politsei ja peaprokuröri vahelist koostööd nii institutsioonilisel kui ka operatiivtasandil. Kokkuvõttes on koostöö küll paranenud, ent politseilt

24 Hindamisel kasutatud kriteeriumid põhinevad EUPOLi mandaadi täitmise mõõtmise näitajatel ning nii palju kui võimalik ühel olemasoleval kolmanda poole koostatud uuringul Afganistani politsei maine kohta ühiskonnas.

peaprokurörile suunatud kriminaal-asjade hulk on endiselt väike. Politsei on näidanud, et suudab suuri operatsioone professionaalselt läbi viia (äsjaste valimiste ajal ohutu keskkonna tagamine oli suur saavutus), kuid vajab täiendavat abi igapäevase politseitöö alal (eelkõige tõhusa reageerimise tagamisel). Riikliku politsei operatiivkeskustega ühendatud kõnekeskusi peetakse üldiselt suureks saavutuseks politsei juhtimise parandamisel. Koolitussüsteemi hinnatakse mõjusaks, aga ka selles valdkonnas on veel palju teha – sealhulgas tuleb hiljuti loodud politseikolledžid välja arendada spetsialiseeritud tippkeskusteks.

45

3. tegevusliinis (riikliku politsei ja justiitsvaldkonna reformi omavaheline ühendamine) on EUPOLil olnud kõige raskem tulemusi näidata. Seda peab aga vaatama rahvusvaheliste rahastajate antud piiratud toetuse kontekstis. Justiitsministeeriumi ja peaprokuratuuri üldine võimekus on küll suurenenud, kuid nende arengut on takistanud üldine julgeolekuolukord ja mässuliste rünnakud²⁵, puuduv professionaalsus, ebapiisavalt koolitatud prokurörid ja korruptsioon. Politsei ja prokurörid teevad endiselt vähe koostööd; lisaks on palju probleeme ja lünki institutsioonilisel ja üksikisikute tasandil – eelkõige puudutab see kõrgete ametnike korruptsioonijuhtumite uurimist. Süüdistatavate ja kahtluseliste õiguste kaitsmine ja jõustamine on Afganistanis endiselt keeruline. Kriminaalõigusealaste õigusaktide koostamise, vastuvõtmise ja jõustamise vallas on

tehtud mõningaid edusamme, ent riik ei vasta endiselt õigusriigi, korruptsioonivastase võitluse ja inimõiguste alastele rahvusvahelistele põhinõuetele.

EUPOLi pakutud koolitus on olnud suurelt jaolt edukas, projektide panus missiooni eesmärkide täitmisel on aga olnud piiratud

46

EUPOLi panus politsei koolitamisest on olnud mitmetahuline. Missioon töötas välja nn koolitaja koolitamise lähenemisviisi ning korraldas riiklikele politseile koolituskursusi; samal ajal nõustati Afganistani siseministeeriumi ja riikliku politsei juhtkonda koolitusküsimustes. Lisaks oldi politseikolledži (politseinike pidevaks koolitamiseks mõeldud koolituskeskuse) loomise eestvõtjaks ning koostati koolituskavad²⁶.

25 2012. aastal tapeti 57 prokuröri.

26 Nii politseikolledžile kui ka kuritegevusevastase võitluse juhtimise kolledžile.

47

Alates 2008. aasta lõpust suurendati EUPOLi koolituskomponendialase töö intensiivsust, kuna sellest pidi saada missiooni tegevuse nurgakivi. 2014. aasta lõpu seisuga oli missioon korraldanud ligikaudu 1400 koolituskursust kokku 31 000 osalejale. Kontrollikoja auditikäigu ajal Kabulis saadi tõendeid selle kohta, et EUPOLi koolitusega seotud tegevus on aidanud kaasa Afganistani riikliku politsei professionaalsuse suurendamisele. Kursused olid asjakohased ja aitasid kõrvaldada Afganistani politsei väljaõppes leitud olulisi lünki. Kõrgeid politseitöötajaid koolitades (teised rahvusvahelised organisatsioonid ei olnud neile koolitust pakkunud) andis EUPOL tõelist ELi lisandväärtust oma kursustega, mille käigus tutvustati politseijuhtkonnale ka tsiviilpolitseitöö elemente. Lisaks on koolitajate koolitamise lähenemisviis arendanud ka afgaanide isevastutust ja edendanud koolituse jätkusuutlikkust.

48

Politseikolledži loomine kujutas endast tähtsa vahe-eesmärgi saavutamist Afganistani politseijuhtkonnale mõeldud koolitussüsteemi ülesehitamisel. 2010. aastal alustas EUPOL Afganistani siseministeeriumiga kõnelusi (need olid koordineeritud NATO väljaõppe-missiooniga Afganistanis ja Saksa politsei projektimeeskonnaga) politseikolledži loomiseks. Kõik asjaga seotud pooled olid ühel meelel selles, et politseikolledžist peaks saama platvorm, mille abil pakkuda politseinikele strateegilise, tegevus- ja taktikalise tasandi täiendkoolitust. Pärast teostatavusuuringu valmimist tegi EL ettepaneku ühiseks tegevuseks, kusjuures: a) EUPOLi ülesandeks oli uue kolledži koolituskavade ja kursuste väljatöötamine; ning b) ELi delegatsioon ja välispoliitika vahendite talitus pidid rahastama koolitusrajatise ja tegelema stabiliseerimisvahendi määruse raames projektijuhtimisega²⁷. Projekti elluvimine kuulutati kiireloomuliseks ning kokku 7,3 miljonit eurot maksma läinud kolledž valmis 2014. aasta jaanuaris.

27 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. novembri 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1717/2006, millega kehtestatakse stabiliseerimisvahend (ELT L 327, 24.11.2006, lk 1).

2. foto EUPOL ja Afganistani politsei



Allikas: EUPOL.

49

Riikliku politsei koolitajad alustasid tööd olemasolevate koolituskavadega, mida pidi hiljem edasi arendatama. Mõned koolitajad märkisid aga vajadust Afganistani kontekstiga paremini kohandatud õppekavade järele, mis hõlmaksid nt islamiõigust ja kohalikke tavaid ning sisaldaksid Afganistani igapäevaelust toodud näiteid. Osa koolitajaid tunnistas ka, et nad olid teatud teemad (nt korruptsiooni, inimõigused ja soolise võrdõiguslikkuse) käsitlemata jätnud, kuna nende arust oli tegu mittevajalike või tundlike küsimustega.

50

EUPOL koostas oma mentorlus- ja nõustamistegevuse tulemusi käsitleva põhjaliku hindamise. Auditiga leiti aga tõendeid selle kohta, et EUPOLi mentorlus- ja nõustamistegevus ei aidanud parandada selles osalenud Afganistani institutsioonide (riiklik politsei, sise- ja justiitsministeerium) töötajate erialaseid teadmisi. Kui mõned erandid välja arvata, siis oli EUPOLi tegevus asjakohane ning suunatud nimetatud missiooni mandaadis loetletud Afganistani ministeeriumide ja riikliku politsei töötajatele.

51

3. selgituses tuuakse näiteid EUPOLi tüüpilisest mentorlus-, nõustamis- ja järelevalvetegevusest.

3. selgitus

Näiteid mentorlus-, nõustamis- ja järelevalvetegevusest

1. näide. EUPOLi nõustamistegevus justiitsministeeriumis

3. tegevusliini raames (riikliku politsei ja laiemal justiitsüsteemi omavaheline ühendamine) nõustas EUPOLi ekspert Afganistani justiitsministeeriumi õigusloome osakonna kriminaalõiguse üksuse juhti eesmärgiga parandada ministeeriumi võimekust ja saavutada tulemusi järgmistes valdkondades:

- õigusloome;
- nõustatava isiku rolli toetamine inimröövide ja inimkaubanduse vastase võitluse sekretariaadis;
- nõustatava isiku osakonna vajaduste hindamine ning koolituste ja õpitubade organiseerimine;
- ettekannete tegemine rahvusvahelise õiguse ning teiste riikide õigussüsteemide võrdlemise kohta.

2. näide. EUPOLi mentorlustegevus politseikolledžis

Afganistani riiklikku politseid koolitava ja koolitusi välja töötava politseikolledži juhtkonnal on suur puudus juhtimisoskustest. Kontrollikoja auditi tegemise ajal oli üks EUPOLi töötaja politseikolledži juhi mentor ülesandega parandada strateegilise juhtimise ja planeerimise alaseid teadmisi.

52

Samas esines ka märkimisväärseid puudusi. Mentorluse vormis nõustamist saavate ametikohtade valik ei olnud mentorlusedokumentides nõuetekohaselt dokumenteeritud. Kontrollitud kuuest juhtumist mitte ühegi puhul ei olnud konkreetsele inimesele mentori eraldamise otsust süstemaatiliselt põhjendatud. Seetõttu on keeruline kindlaks teha, kas EUPOLi mentorlus-, järelevalve- ja nõustamis-tegevus hõlmas kõige asjakohasemaid ametikohti. Samuti puudus nii Afganistani võimekuses sisalduvate tunnetatud lünkade analüüs kui ka, sellest tulenevalt, konkreetsete puuduste kõrvaldamiseks koostatud plaan.

53

Mentorluse ja nõustamise vallas konkreetsete tulemuste saavutamine on keeruline ja pikaajaline protsess, mida mõjutavad ka välismõjurid – nagu keerukas julgeolekuolukord, Afganistani ametiasutuste suur tööjõu voolavus ja EUPOLi mentorite vahetumine²⁸ (vt **4. selgitus**).

54

Hoolimata EUPOLi mentorite regulaarsest vahetumisest ei ole EUPOL süstemaatiliselt paika pannud selgeid ja järjepidevaid üleandmisprotseduure, mis tagaksid tegevuse sujuva jätkumise ning väldiksid mentorlussuhet kahjustada võivaid lünki ja toetuse vähenemist. Kontrollikoda leidis, et töö üleandmine sõltus suurel määral konkreetsest mentorist ning seda takistas tihti uue mentori hiline saabumine ja protseduurilise järjepidevuse puudumine.

28 EUPOLi statistika kohaselt oli ajavahemikus 2008–2013 EUPOLi mentori lähetuse keskmine kestus 12,5 kuud.

4. selgitus

EUPOLi nõustajate ees seisnud tüüpilised probleemid

1. näide. Liikmesriikidest lähetatud töötajate vahetumine

Üks EUPOLi töö põhieesmärke on aidata Afganistani riiki kriminaaluurimise tehnikate ja protseduuride parandamisel. Kontrollikoja audiitorid leidsid aga, et pikaajalise töö tulemusi kahjustas tõsiselt siseministeeriumi kriminaaluurimise osakonna suur tööjõu voolavus. Kontrollikoja auditi ajal kõrvaldati erinevatel (sh poliitiliselt motiveeritud) põhjustel lühikese aja jooksul oma ametikohtadelt siseministeeriumis 15 EUPOLi mentorite poolt nõustatud ametnikku.

Teine näide on Kabuli 4. politseipiirkonnas tehtud mentorlus; tegu oli EUPOLi ühe näidissettevõtmisega (projekt Phoenix), mille eesmärk oli edendada Afganistani vastuvõtlikkust tsiviilpolitsei põhimõtete ja praktika suhtes. Piirkonna politseijuhi ametikoha täitja muutus pooleteise aasta jooksul viis korda.

2. näide. Mentorluse ja nõustamise teemade hoidmine missiooni eesmärkide raames

Audit kinnitas, et EUPOLi mentoritel oli raske hoida oma tööd missiooni rakendamise kava eesmärkide raames. Eesmärgid olid individuaalsetes mentorluskavades küll selgelt esitatud, ent mentorluse käigus kalduti neist sageli kõrvale; selle põhjusteks olid nõustatava töökoormus, isiklikud probleemid, palved teenete ja vastutulekute osutamiseks, erinevate teemade kohta esitatud kaebused või siis lihtsalt huvi või aja puudumine.

55

Mentorlussessioonide käigus tehtu üksikasjalik fikseerimine on üks peamistest vahenditest selleks, et tagada mentorluslane aruandlus ja mõõta järelevalve, mentorluse ja nõustamise mõjusust. Auditiga leiti, et EUPOLi mentorid pidasid küll süstemaatiliselt logiraamatuid, ent ei täitnud neid järjepidevalt. Pealegi ei olnud logiraamatute struktuuri aluseks ajaliselt määratletud vahe-eesmärgid, mis oleks võimaldanud mõõta tegelikku edenemist.

56

Aprillis 2013 kasutusele võetud EUPOLi mentorluse käsiraamat sisaldab sel-lealaseid nõudeid, mis võivad nende õige rakendamise korral parandada läbipaistvust, aruandlust ja järjepidevust. Auditi tegemise ajal oli aga veel liiga vara selleks, et näha, kas vajaduste hindamise ja mentorlusnõustamise saajate valiku, eduaruannete, järelevalve, töö üleandmise ja hindamise vallas oli ka tegelikke edusamme tehtud.

57

EUPOLi ellu viidud projektid kujutasid endast enamasti väikeseid tarne- ja remondilepinguid, konverentse ja töötubasid. Kontrollikoda leidis, et kuigi enamik uuritud projekte oli üldiselt missiooni mandaadiga kooskõlas ja aitas põhimõtteliselt kaasa selle täitmisele, oli väga tavapärane EUPOLi mentoritepoolne projektide esitamine neile huvi pakkuvates valdkondades, ilma et need oleksid põhinenud süstemaatilisel vajaduste hindamisel.

58

Need projektid aitasid aga vaid väga vähesel määral kaasa missiooni eesmärkide saavutamisele. Projektide koostamisel ei pööranud EUPOL küllaldaselt tähelepanu põhjalikule lähene-misviisile, mis tähendaks projektide tugevat seotust missiooni rakendamise kava vahe-eesmärkidega ja seeläbi ka nende panust missiooni eesmärkide saavutamisse. Lisaks ei põhinenud EUPOLi projektide väljatöötamine loogilisel raamistikul, mis lihtsustab eesmärkide, tegevuste, väljundite, tulemuste ja mõju määratlemist (vt **5. selgitus**).

5. selgitus

Näiteid projektide käigus tehtu kohta

1. näide

Riikliku politsei poolse sagedase laste õiguste rikkumise ja laste väärkohtlemise probleemi kõrvaldamiseks algatas EUPOL laste õigusi ja politseitööd puudutava koostamise projekti, mis koosnes brošüürist ja õppefilmist. Paketi eesmärk oli tutvustada kogu riigis politseinike väljaõppe käigus inimõiguste aluspõhimõtteid ning näidata praktiliste näidete varal seda, kuidas lapsi austada ja kaitsta. Brošüür avaldati dari-puštu ja inglise-dari keeles (vastavalt 90 000 ja 10 000 eksemplari). Ühetunnine video põhines neljal Afganistanis aset leidnud lool. Projekti kogumaksumus oli 100 000 eurot.

2. näide

Jaanuaris 2014 organiseeris EUPOL konverentsi ja töötoa teabepõhise politseitegevuse teemal. Üritus oli eelkõige mõeldud Kabuli linna politseipiirkondade juhtivtöötajatele. Teemad valiti eelkõige selleks, et suurendada teadlikkust ja võtta teabepõhine politseitegevus kasutusele igapäevases politseitöös. Ürituse eelarve oli 12 000 eurot.

59

Projektide elluviimist on takistanud ka sisemised faktorid, eelkõige killustatus, kohmakad hankemenetlused, projekti-juhtimisealaste teadmiste puudumine, ebatäpsed tehnilised kirjeldused ja EUPOLi töötajate sage rotatsioon. Projektide mõjusust on lisaks oluliselt vähendanud sellised välised faktorid nagu töövõtjate ebausaldusväärsus, ebastabiilsed turutingimused ning kohaliku konteksti ja julgeolekuolukorra muutlikkus. Seetõttu oli eelarve täitmise määr ajavahemikus 2001–2014 madal (43%) ning mitu hanget katkestati ebatäpsete tehniliste kirjelduste tõttu. EUPOL on igal aastal ellu viinud keskmiselt 45 projekti keskmise kogumaksumusega ligikaudu 40 000 eurot. CPCC ja EUPOL uurisid hiljuti mitut projekti ja fikseerisid nende käigus saadud kogemused, mille alusel parandati projektide elluviimise metoodikat²⁹.

60

Hangete lihtsustamiseks lubas välispoliitika vahendite talitus alates 2013. aasta 29. jaanuarist kasutada paindlikke menetlusi. See võimaldab standardse lahendusena kasutada ühe pakkumusega läbirääkimistega menetlust³⁰. Muudatusega kaasnes lepingu sõlmimiseni jõudnud hankemenetluste osakaalu märkimisväärne suurenemine (2012. aasta 61%-lt 74%-ni 2013. aastal). Hankemenetluste statistika analüüs näitab siiski, et katkestatud menetluste osakaal püsib stabiilselt 24% juures – eelkõige põhjustavad seda menetlused, mille kohta pakkumusi ei esitatud, pakutud hinnad ületasid eelarvet või ei vastanud pakkumused tehnilistele nõuetele.

Tulemuste jätkusuutlikkuse eeltingimused on endiselt loomata

61

Riiklik politsei on auditiga hõlmatud ajavahemikul märgatavaid edusamme teinud. Osa neist on kahtlemata EUPOLi kui Afganistani ühe kõige suurema kohapeal tegutseva rahvusvahelise rahastaja teene. Euroopa välisteenistuse strateegilise hindamise kohaselt³¹ on politsei- ja kohtuvaldkonnas aga endiselt süsteemseid puudusi, sealhulgas osaliselt ebamõjus õigusraamistik ja töötajate piiratud oskused. Poliitiline mõjutamine, korruptsioon ja üldise halva julgeolekuolukorra parandamise vajadusest tulenev vältimatu keskendumine mässuliste vastasele politseitegevusele takistavad endiselt kriminaalõiguse valdkonna institutsioonilist arengut. See võib negatiivselt mõjutada ka seni tehtud edusammude jätkusuutlikkust.

62

Afganistani 2014. aasta eelarve oli ligikaudu 7,6 miljardit USA dollarit, millest välisrahastajate toetus moodustab hinnanguliselt 4,8 miljardit USA dollarit (ca 60%). Afganistani armee ja politsei plaaniline suurus on 352 000 meest. Sõjaväe ja politsei ülalpidamiskulude vähendamiseks kavandab NATO, juhul kui julgeolekukord seda lubab, vähendada nende inimkoosseisu 228 500-ni. Analüütikud³² arvavad aga, et „2015.–2018. aasta tõenäolises julgeolekuolukorras vajavad Afganistani armee ja politsei kokku ligikaudu 373 000 meest“.

29 Kuna metoodikat muudeti alles hiljuti, ei saa kontrollikoda veel hinnata nende mõjust.

30 Kontrollikoda soovitas oma eriaruandes „Euroopa Liidu poolt Kosovole õigusriigi valdkonnas antud abi“ (nr 18/2012), et Euroopa välisteenistus ja komisjon peaksid hankemenetlused üle vaatama, tagamaks nende vastavuse ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika operatiivvajadustele (<http://eca.europa.eu>).

31 Euroopa välisteenistus, Strateegiline ülevaade EUPOLi tegevusest Afganistanis, 13. detsember 2013.

32 USAs asuv mereväeuuringute keskus (Centre of Naval Analyses), „Independent Assessment of the Afghan National Security Forces“ (Afganistani julgeolekujõudude sõltumatu hindamine), Washington, jaanuar 2014.

63

Euroopa välisteenistuse andmetel³³ pärineb 86% siseministeeriumi ja riikliku politsei eelarvest rahvusvahelistelt rahastajatelt, mistõttu sõltub kogu politseisektori jätkusuutlikkus suurel määral rahvusvaheliste rahastajate toetusest.

64

Koolitust peetakse keskmise pikkusega perioodil jätkusuutlikuks – seda eeldusel, et kohalikud olud märkimisväärselt ei halvene. EUPOL on teinud palju tööd selleks, et kaasata Afganistani juhtkonda järk-järgult koolituskursuste väljatöötamise ja politseikolledžite juhtimisse. Selle tulemusel (kuigi EUPOL on endiselt seotud ka kolledžite pakutava koolituse järelevalvega) on Afganistani ametiasutused suures osas üle võtnud koolituse kavandamise, läbiviimise ja järelmeetmed. Sellegipoolest sõltub koolituse jätkusuutlikkus suuresti Afganistani ametiasutuste tõelise isevastutuse tekkimisest. Auditiga leiti, et kui politseikolledžite haldusuutlikkust ja eelarvelist iseseisvust ei suurendata, seatakse ohtu kolledžite tegevuse pikaajaline jätkusuutlikkus. Kuigi siseministeerium allkirjastas vastastikuse mõistmise memorandum, milles ta lubab katta kahe kolledži jooksvad kulud³⁴, toimub küllaldaste rahaliste vahendite eraldamine vastumeelselt, mis toob omakorda endaga kaasa probleeme vajalike logistika- ja jooksvate kulude katmisel.

65

EUPOLi mentorlustegevuse ja projektide jätkusuutlikkus sõltub samuti suuresti afgaanide isevastutusest, erinevate tegevuste vahelise sünergia kasutamisest ning lõpuks ka järelmeetmetest ja hindamistööst. Auditiga leiti, et nimetatud teemadele ei olnud kas mentorluskavades piisavalt tähelepanu pööratud või ei olnud neid tegevuse varasemates kavandamisdokumentides süstemaatiliselt kajastatud.

EUPOLi pärand: mis järgneb missiooni tegevuse lõpetamisele?

66

Kontrollikoda uuris, kas Euroopa välisteenistus ja komisjon on EUPOLi tegevuse järkjärgulise lõpetamise piisavalt ette valmistanud vastavalt põhjalikule kavale, mis esiteks võtab arvesse ELi ja teiste poolte/rahastajate üldstrateegiat, ning teiseks hõlmab varade võõrandamise temaatikat.

33 Euroopa välisteenistus, „Revised Concept of Operations for EUPOL Afghanistan” (EUPOLi Afganistani tegevuse ajakohastatud kontseptsioon), juuni 2014.

34 Politseikolledži ja kuritegevusevastase võitluse juhtimise kolledži.

Väljumisstrateegia kavandamine on hästi edenenud, ent töö ei ole veel lõpetatud

67

2013. aasta juunis valmis Euroopa välis teenistusel ja komisjonil ühine töödokument³⁵, milles tutvustati ELi tegevust, sellega seotud lahendamata probleeme ja ELi toetuse võimalikke erinevaid stsenaariume pärast aastat 2014. Detsembris 2013 avaldas Euroopa välis teenistus strateegilise ülevaate³⁶, mis oli sisuliselt 2013. aasta novembris valminud EUPOLi enesehindamise süntees³⁷. Missiooni hinnangul saavutatakse 2014. aasta lõpuks prognooside kohaselt keskmiselt 60% objektiivselt kontrollitavatest näitajatest³⁸. Riikliku politsei edusamme käsitledes jõuti hindamises järeldusele, et mõned EUPOLi kolme tegevusliini ülesanded võiks üle anda Afganistani ametivõimudele (eelkõige puudutab see koolitusega seotud tegevust), kuid enamiku peaksid siiski üle võtma või edasi arendama ELi asutused või teised rahastajad.

68

Juunis 2014 pikendas nõukogu³⁹ EUPOLi mandaati 2016. aasta lõpuni. Lisaks kordas nõukogu, et EL kasutab ka tulevikus põhjalikku lähenemiseviisi ja lähtub nii ELi institutsioonide kui ka liikmesriikide poolt järgitavast rakenduskavast.

69

Nimetatud kontekstis valmis ELi Ka-buli delegatsiooni juhil (kes on ka ELi eriesindaja Afganistanis) ja EUPOLi juhil ühine dokument⁴⁰, milles tu-gevdatakse eriesindaja rolli EUPOLi saavutuste edasiarendamisel justiits- ja õigusriigi küsimustes. Dokumendis loetleti valdkonnad, millega ELi eriesindaja büroo võiks pärast EUPOLi mandaadi lõppu tegelda. Peamine ettepanek puudutas mitme rahvusvahelise ja riikliku eksperdi ametisse nimetamist, kes tegeleksid üksnes strateegilise/poliitilise dialoogi tasandi tööga.

70

Samal ajal tegid Euroopa välis teenistus ja komisjon mitmeaastases sihtprogrammis aastateks 2014–2020 ettepaneku valida politsei ja õigusriigi teema üheks neljast prioriteetsest sektorist. Auditiga toodi välja selle kavandamisdokumendiga seotud kaks peamist küsimust. Esiteks väidetakse mitmeaastases sihtprogrammis küll õigustatult, et „EL saab edasi arendada ÜJKP missiooni (EUPOLi) poolt selles valdkonnas tehtud tööd“, kuid samas ei ole välja pakutud tulemusnäitajad seotud EUPOLi tsiviilpolitsei missiooni väljunditega, vaid on enamasti mõjutatud välistest faktoritest (näiteks julgeolekuolukord ja sõjaline konflikt). Näiteks saab näitajaga „relvastatud konflikti käigus surma saanute arv – tsiviilohvrid“ vaid väga üldisel tasandil mõõta EUPOLi töö tulemusi „Afganistani politsei võimekuse suurendamisel julgeoleku parandamiseks ja tagamiseks Afganistanis“. Võiks väita, et relvastatud konfliktiga kaasnevaid igapäevaseid ohvreid põhjustavad sõjalised operatsioonid, mis võivad Afganistanis jätkuda ka tulevikus. Ohvrite arv ei ole sobiv näitaja, millega mõõta riikliku politsei tsiviilpolitseitööst võimekust.

35 Euroopa välis teenistuse ja ELi toetus tsiviilpolitsei ja õigusriigi tugevdamiseks peale aastat 2014, 14. juuni 2013.

36 Euroopa välis teenistus, Strateegiline ülevaade EUPOLi tegevusest Afganistanis, 13. detsember 2013.

37 EUPOLi ja CMPD töödokument, 11. november 2013.

38 Dokumendi kohaselt saavutatakse/täidetakse 2014. aasta lõpuks keskmiselt 60% objektiivselt kontrollitavatest eesmärkidest ja ülesannetest (rakendamise määrad jäävad vahemikku 31–85%).

39 Euroopa Liidu Nõukogu 23. juuni 2014. aasta järeldused Afganistani teemal. EUPOLi mandaati pikendati ametlikult nõukogu 17. detsembri 2014. aasta otsusega 2014/922/ÜVJP.

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“ (ELi eriesindaja rolli tugevdamine Afganistani EUPOLi saavutuste edasiarendamisel justiits- ja õigusriigi küsimustes), 23. juuni 2014.

71

Teiseks, põhimõtteliselt ei ole Euroopa välisteenistusel Afganistanile järgneval perioodil antava arenguabi rahastamiseks palju alternatiive. Ühest küljest ei ole eelarvetoetuse kasutamine Afganistani puhul praegu võimalik. Teisest küljest on Euroopa välisteenistus seisukohal, et Afganistanis ei ole õige kasutada projektipõhist lähenemisviisi, sest toetusesaajate leidmine on keeruline ja projektide juhtimisega kaasneb märkimisväärne halduskoormus. Seetõttu eelistab Euroopa välisteenistus Afganistani õigusriigi valdkonnas kasutada usaldusfonde, eelkõige LOFTAt⁴¹. LOFTA kasutamisel Afganistanile õigusriigi valdkonnas antava abi peamise vahendina peab aga arvesse võtma kahte puudust: a) kõik LOFTAg kokku puutunud rahastajad on fondi varem tugevalt kritiseeritud raha väärkasutamise ja puuduva läbipaistvuse pärast (kritiseerijate hulka kuulub ka EL, kes otsustas fondile tehtavad maksed ajutiselt peatada); b) LOFTA-I on käesolevas valdkonnas suutlikkuse suurendamisel vähe kogemusi. Kuigi LOFTA IV etapp sisaldas 2011. aastal ka tsiviilpolitseitööalase suutlikkuse parandamisele suunatud sammast, on fondi kogu selle tegevuse vältel kasutatud pea eranditult palkade maksmiseks mõeldud mehhanismina. Näiteks fondi 2013. aasta 524 miljoni USA dollari suurusest eelarvest moodustasid politsei palgad 506 miljonit dollarit. Suutlikkuse suurendamisele ja teistele projektidele eraldati tegelikult vaid vähem kui 3,5% vahenditest. Isegi kui LOFTA eelarvest suutlikkuse suurendamiseks eraldatud raha osakaal tulevikus tõuseb, on endiselt tegu struktuuriga, mis on üles ehitatud riikliku politsei jooksvate kulude katmiseks, mitte suutlikkuse suurendamiseks.

EUPOLi likvideerimisel vajatakse koordineeritud ja struktureeritud lähenemisviisi

72

Euroopa välisteenistus ja komisjon on välja töötanud protseduuri ja suunised ÜVJP missioonide lõpetamiseks. Nende suuniste kohaselt peab EUPOL esitama lõpetamisplaanid komisjonile heakskiitmiseks alles kolm kuud enne missiooni mandaadis ette nähtud tegevuse lõppkuupäeva. Dokumentide nii hiline esitamine sisaldab riske. Ajavahemik 2014 kuni 2016. aasta lõpp on väga tähtis kahel põhjusel. Esiteks väheneb aastatel 2015 ja 2016 oluliselt missiooni suurus. Ka Euroopa Komisjoni siseauditi talitus rõhutas⁴², et missiooni töö järkjärgulisest lõpetamisest tulenev töötajate arvu vähendamine sisaldab suuremat kontrolliriski – see tuleneb peamiselt tähtsate kontrolliülesannetega töötajate arvu vähendamisest, töötajate vähenenud motivatsioonist, oskuste kaotamisest ja survest allesjäänud hanke-eelarve täielikuks kasutamiseks enne mandaadi lõppemist. Teiseks on missiooni käsutuses märkimisväärse maksumusega varad. Seetõttu on tähtis, et EUPOLi likvideerimise kavandamine oleks hästi koordineeritud ja algaks aegsasti⁴³.

- 41 LOFTA on ÜRO Arenguprogrammi (UNDP) poolt 2012. aastal loodud usaldusfond. Selle sisuliselt ainuke eesmärk oli rahastajate eraldatud toetuste abil Afganistani politsei palkade maksmine.
- 42 Siseauditi talituse aruanne välispoliitika vahendite talituse kohta – kontrollistrateegia 24.07.2014.
- 43 EUPOL sai juba 2013. aasta septembris välispoliitika vahendite talitusest loa müüa kaks pruugitud elektrigeneraatorit, lisaks annetas missioon kuus sõidukit ELi delegatsioonile ning kaks sõidukit humanitaarabi ja kodanikukaitse peadirektoraadi Afganistani büroole.

73

EUPOL kasutab kassapõhist raamatu-pidamisarvestust; missiooni varade maht on soetusväärtuses kokku 49,6 miljonit eurot. EUPOLi kõige kallimad varad on soomustatud sõidukid (25,2 miljonit eurot), IT-, kommunikatsiooni- ja turvaseadmed (15,4 miljonit eurot) ning EUPOLi territooriumil asuvad hooned (4,8 miljonit eurot). Sellist laadi varade (autod, IT jne) esitamine soetushinnas ei peegelda loomulikult nende tegelikku väärtust.

74

EUPOLi inventariandmete kohaselt on Afganistanis 146⁴⁴ soomustatud sõidukit, millest vaid väheseid on kasutatud. Masinate keskmine läbisõit oli 22 700 km. EUPOLi inventariandmed näitavad, et vaid 7 masinat ei ole töökorras ning 11 sõiduki kohta on tehtud märge „kasutatud“. Ülejäänud on kas „heas korras“ või „uued“.

75

EUPOLi ülesanne on uurida erinevaid võimalusi, kuidas sõidukid ELi asutustele või liikmesriikide saatkondadele üle anda või need Afganistanis tegutsevatele teistele rahvusvahelistele organisatsioonidele annetada. Missioon peab ka tegelema administratiivsete menetlustega, mis on vajalikud nende varade ekspordiks, millele Afganistanis ei ole võimalik kasutust leida. Seetõttu on väga tähtis, et tsiviiloperatsioonide planeerimise ja läbiviimise teenistus teeks missiooniga tihedat koostööd aegsasti enne mandaadi lõppemist, tagamaks varade ladus võõrandamine ja vältimaks nende kuhjumisel tekkida võivaid riske.

76

Auditiga leiti, et asjaomased ELi teenistused (tsiviiloperatsioonide planeerimise ja läbiviimise teenistus ning välispoliitika vahendite talitus) koordineerisid küll oma tegevust, ent ei leppinud kokku ennetavaid ja põhjalikke eeskirju, kus oleks selgelt määratletud kõigi poolte ülesanded ja kohustused.

44 2006. aastal osteti 19 autot, 2007. aastal 1, 2008. aastal 124 ja 2012. aastal 10.

77

Euroopa Liidu tsiviilpolitseimissioon Afganistanis tegutses eriti ebakindlates ja karmides tingimustes. Pärast rasket algust võitis EUPOL tasapisi teiste poolte tunnustuse oma teadmis- ja politseivaldkonna reformi antud märkimisväärse panuse eest.

78

Kontrollikoda leidis, et EUPOL oli talle antud mandaadi täitmisel osaliselt edukas. Paranemine oli märgatavam kahes EUPOLi kolmest peamisest tegevusvaldkonnast. EUPOLi pakutud koolitus oli suurelt jaolt edukas, ent mentorlus ja nõustamine olid vähem edukad. Projektide panus missiooni eesmärkide täitmisse on olnud piiratud. Ühest küljest saab seda põhjendada väliste tingimustega, ent osaliselt on tegu ka EUPOLi enda puudustega.

79

EUPOLi kavandamisel eelnes missiooni mandaadile Afganistani vajadusi käsitlev põhjalik hindamine. Eesmärgid viidi vastavusse 2006. aasta Afganistani kokkuleppe prioriteetidega ning Afganistani riikliku arengustrateegiaga.

80

Missiooni mandaat (pakkuda strateegilist nõustamist politsei kõrgematele juhtimistasanditele politsei- ja õigusriigi valdkonnas laiemalt) täitis rahvusvahelises abistamises selle ajani püsinud lünga ning andis seega ELi lisandväärtust. Toimivate politseijõudude pea täieliku puudumise, kõrge kirjaoskamatus määra ja laialt levinud korruptsiooni tõttu oli EUPOLi mandaadi täitmine aga väga töömahukas ülesanne.

81

Missiooni tööd takistasid alguses raskused ning keerulisest keskkonnast tulenevad värbamise ja logistikaga seotud probleemid. Liikmesriigid ei suutnud saata piisaval arvul kvalifitseeritud töötajaid, mis tõi omakorda kaasa viivitusi nõutud töötajate arvu saavutamisel. Eelkõige logistilistest raskustest ja ebapiisavast julgeolekuolukorrast tulenevalt oli keeruline ka töötajate saatmine provintssidesse. Enamikus provintssides ei olnud EUPOLil küllaldaselt töötajaid missiooni mandaadi asjakohaseks täitmiseks (vt punktid 11–21).

1. soovitus

Euroopa välisteenistus peaks tegema koostööd liikmesriikidega, et tulevaste ÜJKP missioonidele oleks tagatud peaaegu täies mahus töötamiseks vajalik küllaldane logistiline tugi ning tehnilised ja inimressursid.

82

Koordinatsiooni alal ei suutnud EUPOL kõiki Euroopa osapooli Afganistani politseivaldkonna arendamise nimel ühe Euroopa raamistiku alla koguda; veelgi enam, missioon konkureeris nii ELi teiste bilateraalsete missioonide kui ka teiste ELi ja rahvusvaheliste abiprojektidega (nt Euroopa eripolitseiüksusega). EUPOL tegi aga suuri jõupingutusi – mängis olulist osa ELi liikmesriikide koostöö parandamisel ning püüdis edendada laiemat rahvusvahelist koostööd.

83

Erievate ELi asutuste vaheline koordineerimine oli alguses nõrk. Nõukogu strateegia ja Euroopa välisteenistuse asutamine 2011. aastal aitasid parandada koordineerimist, mis hõlmas liikmesriike, Euroopa välisteenistust, komisjoni, ELi eriesindajat Afganistanis, ELi Kabuli delegatsiooni ja Europoli.

84

EUPOLi suhteliselt väike eelarve ja töötajate arv tähendas seda, et missioonil oli keeruline (eelkõige algusetapis) end suuremate tegijate (nt NATO juhitud NATO väljaõppemissioon Afganistanis) seas kuuldavaks teha. Rahvusvahelised rahastajad ei soovinud, et nende tööd koordineeriks EUPOLi toetatud IPCB. Seetõttu ei saavutanud IPCB ka edu valdkonna koordineerimise ja järelevalve parandamisel. Viimasel paaril aastal on rahvusvaheliste rahastajate vaheline koordineerimine aga siiski märkimisväärselt paranenud (vt punktid 23–30).

85

Peakorterist operatiivtegevuseks antud tuge ja suuniseid uurides leidis kontrollikoda, et ELi liikmesriigid ja Euroopa välisteenistus kohandasid paindlikult EUPOLi mandaati vastavalt muutunud prioriteetidele ja kohapealsetele oludele. Kuni 2013. aastani kehtinud operatiivplaneerimise kord ja näitajad ei olnud missiooni mõjusaks juhtimiseks täielikult sobivad. Alates 2013. aastast on aga intensiivselt tegeldud nende probleemide lahendamisega. EUPOLi aruandlus vastab peamistele aruandlusnõuetele, kuigi tulemusnäitajaid saaks veelgi edasi arendada. Peakorterist antud suunised on aja jooksul paranenud. Euroopa välisteenistus ja komisjon uurivad ka teatud tugiteenuste tsentraliseerimise võimalusi (jagatud teenuste keskuses, ladu kõigi ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonide jaoks ning tsentraliseeritud IT-teenused) (vt punktid 32–41).

2. soovitus

Euroopa välisteenistus ja komisjon peaksid välja töötama tugifunktsioonid, mis aitaksid kiirendada julgeoleku- ja kaitsepoliitika tulevaste missioonid käivitamist. Meetmed peaksid sisaldama järgnevat:

- a) kõigile töötajatele antav missiooni- eelne koolitus ELi menetluste ja poliitika kohta;
- b) põhjalikud suunised põhitegevuse kohta (nt vajaduste hindamised, tegevuse kavandamine ja järelevalve ning aruandlus) ning suunised haldusküsimuste kohta (nt infotehnoloogia, finantsid, varade haldamine ja personalitöö); sealjuures peab maksimaalselt kasutama varasemate missioonide käigus saadud kogemusi;
- c) kõigi ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonide jaoks jagatud teenuste keskuse loomine (tasuvuse aspekti silmas pidades) ning käimasolevate ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonide varade haldamiseks kasutatava lao tegevuse optimeerimine.

86

Saavutatud tulemusi ja nende jätkusuutlikkust uurides leiti auditiga, et riiklik politsei on küll teinud edusamme avalikkuse usalduse suurendamisel, ent endiselt esineb süsteemseid puudusi. Edusammud olid märgatavamad esimeses kahes EUPOLi kolmest tegevusvaldkonnast: 1. tegevusliinis (siseministeeriumi institutsioonilise reformi edendamine) ning 2. tegevusliinis (riikliku politsei professionaalsuse suurendamine). 3. tegevusliin (riikliku politsei ja laiema justiitsüsteemi omavaheline ühendamine) on olnud kõige keerulisem ning siin on EUPOLil ka kõige vähem tulemusi ette näidata.

Lisaks analüüsis kontrollikoda EUPOLi tegevust valdkondade kaupa ja leidis, et EUPOLi pakutud koolitustegevus oli suurelt jaolt edukas, ent mentorlus ja nõustamine olid vähem edukad. Projektid ei järginud loogilist raamistiku struktuuri ja liiga vähene seotus teiste tegevustega ei võimaldanud sünergia tekkimist (vt punktid 43–60).

3. soovitus

Iga tegevuse mõjususe suurendamiseks peaksid Euroopa välisteenistuse ja ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonid koostööd tegema.

Koolitus

- a) Koolitajate koolitamise lähenemise viis on tõestanud oma kasulikkust ning keerulises keskkonnas isevastutuse ja jätkusuutlikkuse saavutamiseks peaks see ka tulevikus olema eelistatud koolitusmeetod;
- b) ELi väärtusi austades peaksid koolituskavad rohkem arvesse võtma kohalikku kultuuri, tavasid ja religiooni ning sisaldama riigi igapäevaelust toodud näiteid.

Järelevalve/mentorlus/nõustamine

- c) missioon peaks regulaarselt, süstemaatiliselt ja põhjalikult hindama oma mentorlus- ja nõustamistegevuse tulemusi;
- d) mentorluse vormis nõustamist saavate inimeste valik peaks põhinema vajaduste hindamisel, mis oleks ka mentorlusdokumentides nõuetekohaselt dokumenteeritud. Mentorluse logiraamatud tuleks standardiseerida ja need peaksid põhinema ajaliselt piiritletud vahe-eesmärkidel ning mentorid peaksid neid süstemaatiliselt täitma;

- e) lähetatud töötajate regulaarset rotatsiooni silmas pidades tuleks luua selged ja järjepidevad üleandmisprotseduurid, mis tagaksid tegevuse sujuva jätkumise ning väldiksid mentorlussuhet kahjustada võivaid lünki ja toetuse vähenemist.

Projektid

- f) projektide kavandamisel peaksid ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonid tagama, et need järgivad loogilist raamistikku, loovad sünergiat mentorlusega ning kindlustavad projektide tugeva seotuse missiooni rakendamise kava vahe-eesmärkidega ja panustavad seeläbi ka missiooni eesmärkide saavutamisse.

87

Afganistani julgeolekuvaldkonna jätkusuutlikkus sõltub rahvusvaheliste rahastajate toetusest ja julgeoleku parandamine on keeruline ülesanne. Riigis puuduvad endiselt jätkusuutliku politsei loomiseks vajalikud eeltingimused. Seetõttu on ohus EUPOLi koostöö- ja mentorlustegevuse väljundite pikaajaline jätkusuutlikkus.

4. soovitus

Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika missioonide väljundite jätkusuutlikkuse parandamiseks peaks Euroopa välisteenistus tagama, et missioonide kogu tegevuse operatiivplaneerimine hõlmaks jätkusuutlikkuse aspekte; selleks peaks süstemaatiliselt hindama kohalikke vajadusi ja võimekust tagada väljundite jätkusuutlikkus.

88

EUPOL on koostanud põhjaliku plaani oma tegevuse lõpetamiseks 2016. aasta lõpus. Samas on aga kahtlusi, kas mitmeaastane sihtprogramm aastateks 2014–2020 võimaldab ELil EUPOLi saavutatut ka pärast aastat 2016 edasi arendada. Asjaomased ELi teenistused koordineerisid küll oma tegevust, ent ei leppinud kokku ühiseid ja põhjalikke eeskirju, kus oleks selgelt määratletud kõigi poolte ülesanded ja kohustused. Võttes arvesse missioonide käsutuses oleva vara märkimisväärset maksumust, ei ole peakorteri loodud protseduurid küllaldaselt ega aktiivselt koordineeritud (vt punktid 67–76).

5. soovitus

ÜJKP missioonide lõpetamise ja nendega seotud varade likvideerimise sujuva kulgemise tagamiseks:

- a) peaksid Euroopa välisteenistus ja komisjon välja töötama ühise põhjaliku strateegia, milles määratletakse ÜJKP missioonide vähendamisel ja lõpetamisel osalejate ülesanded ja kohustused. Strateegia tagaks missioonidele peakorteri küllaldase toe ning rõhutaks missioonide vähendamise ja sulgemise protsessiga kaasnevate riskide maandamiseks võetavaid meetmeid;
- b) Euroopa välisteenistus ja komisjon peaksid ÜJKP missioonidega tihedat koostööd tegema juba aegsasti enne missioonide mandaadi lõppemist ning tagama, et ei esineks varade kuhjumisest tekkida võivaid finantsriske.

III auditikoda, mida juhib kontrollikoja liige Karel PINXTEN, võttis käesoleva aruande vastu 19. mai 2015. aasta koosolekul Luxembourgis.

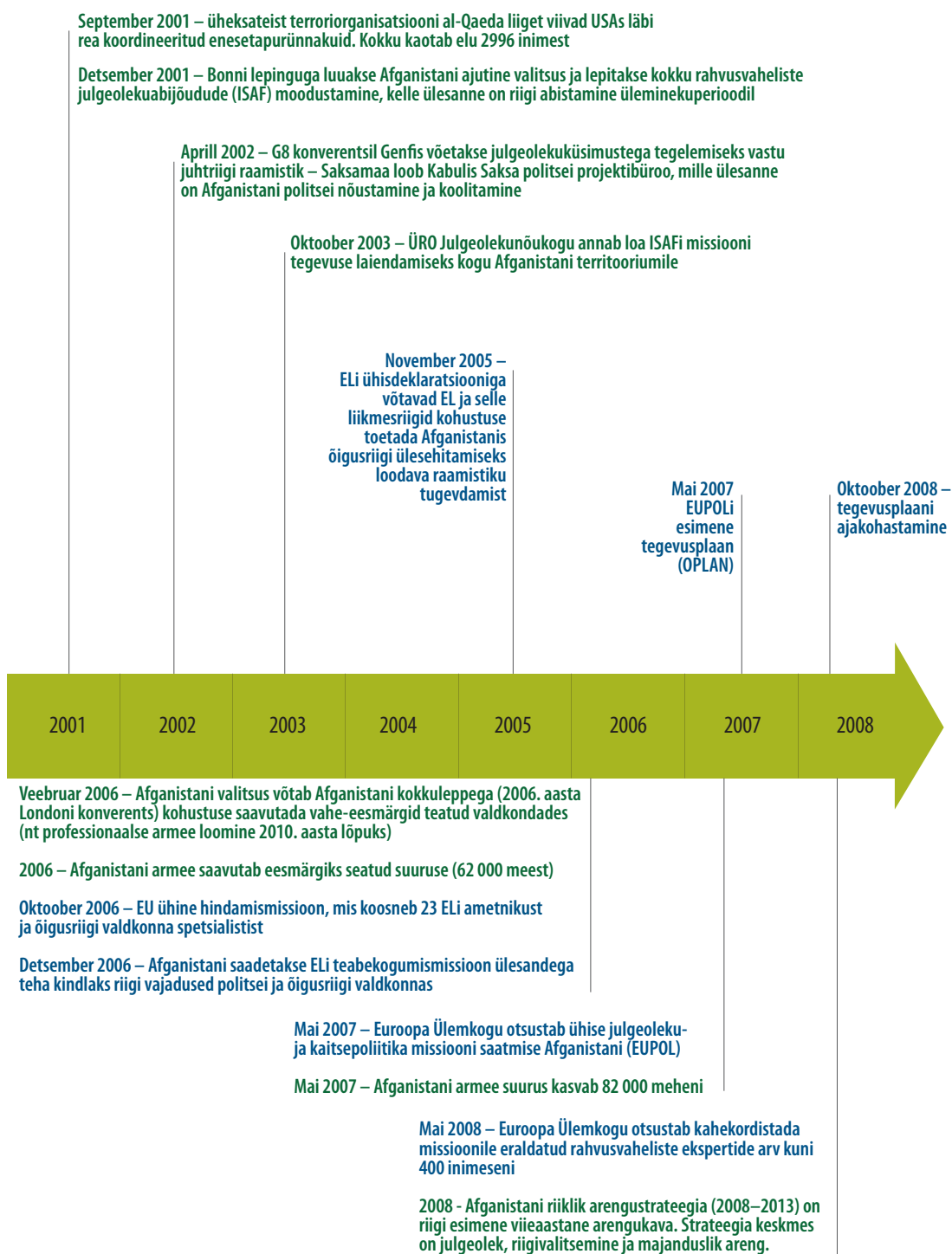
Kontrollikoja nimel

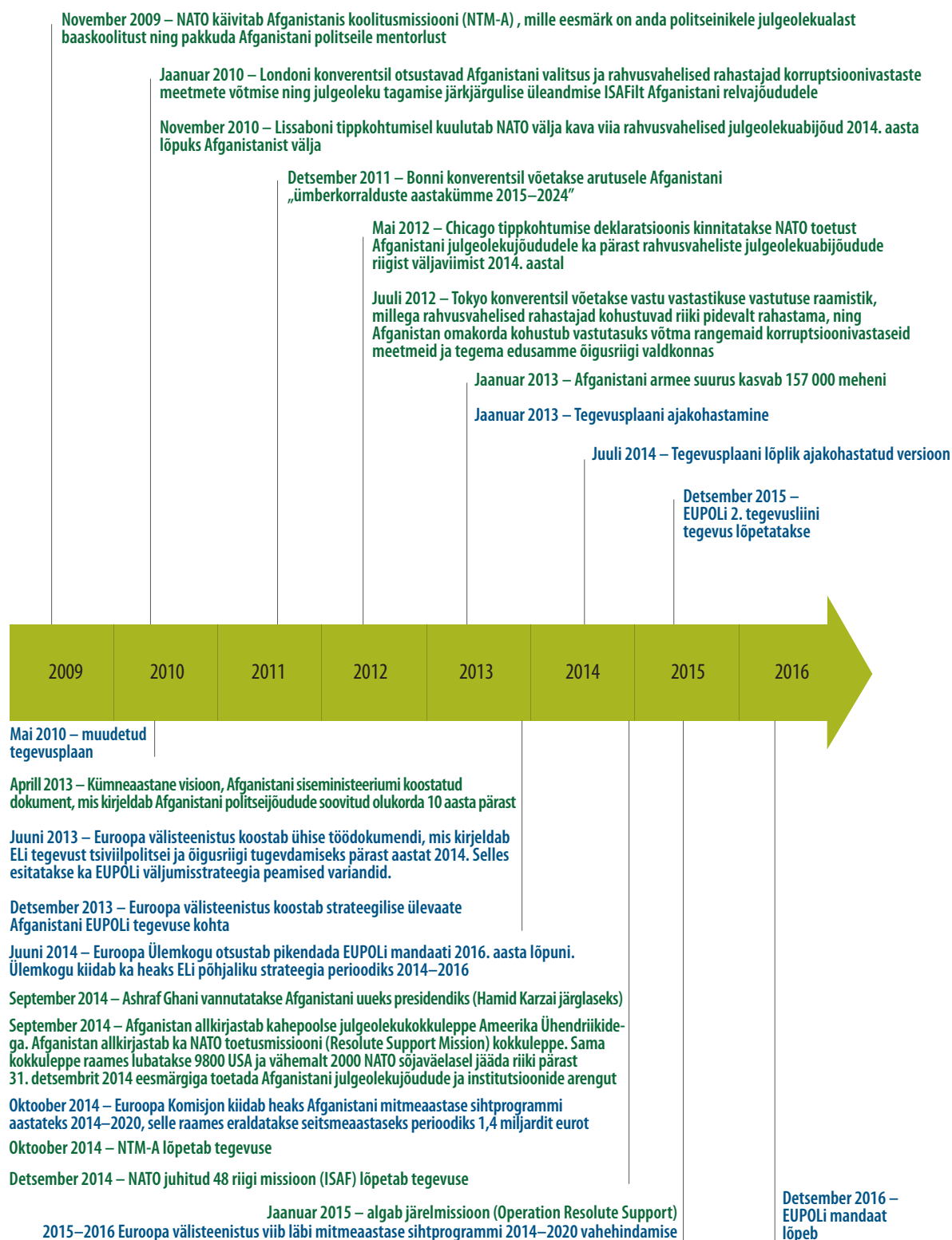


president

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

EUPOLi kronoloogia





EUPOLi kulukohustused ja väljamaksed eelarveperioodide kaupa

Eelarveperiood	Kulukohustused (eurodes)	Väljamaksed seisuga 31.12.2014 (eurodes)	Eelarve täitmise määr
Juuni 2007–november 2008	43 600 000	43 099 416	99%
Detsember 2008–mai 2010	81 400 000	71 056 597	87%
Juuni 2010–juuli 2011	54 600 000	49 274 871	90%
August 2011–juuli 2012	60 500 000	51 918 127	86%
August 2012–mai 2013	56 870 000	46 179 558	81%
Juuni 2013–detsember 2014	95 433 790	84 645 305	89%
Kokku	392 403 790	346 173 874	88%

Allikas: EUPOL.

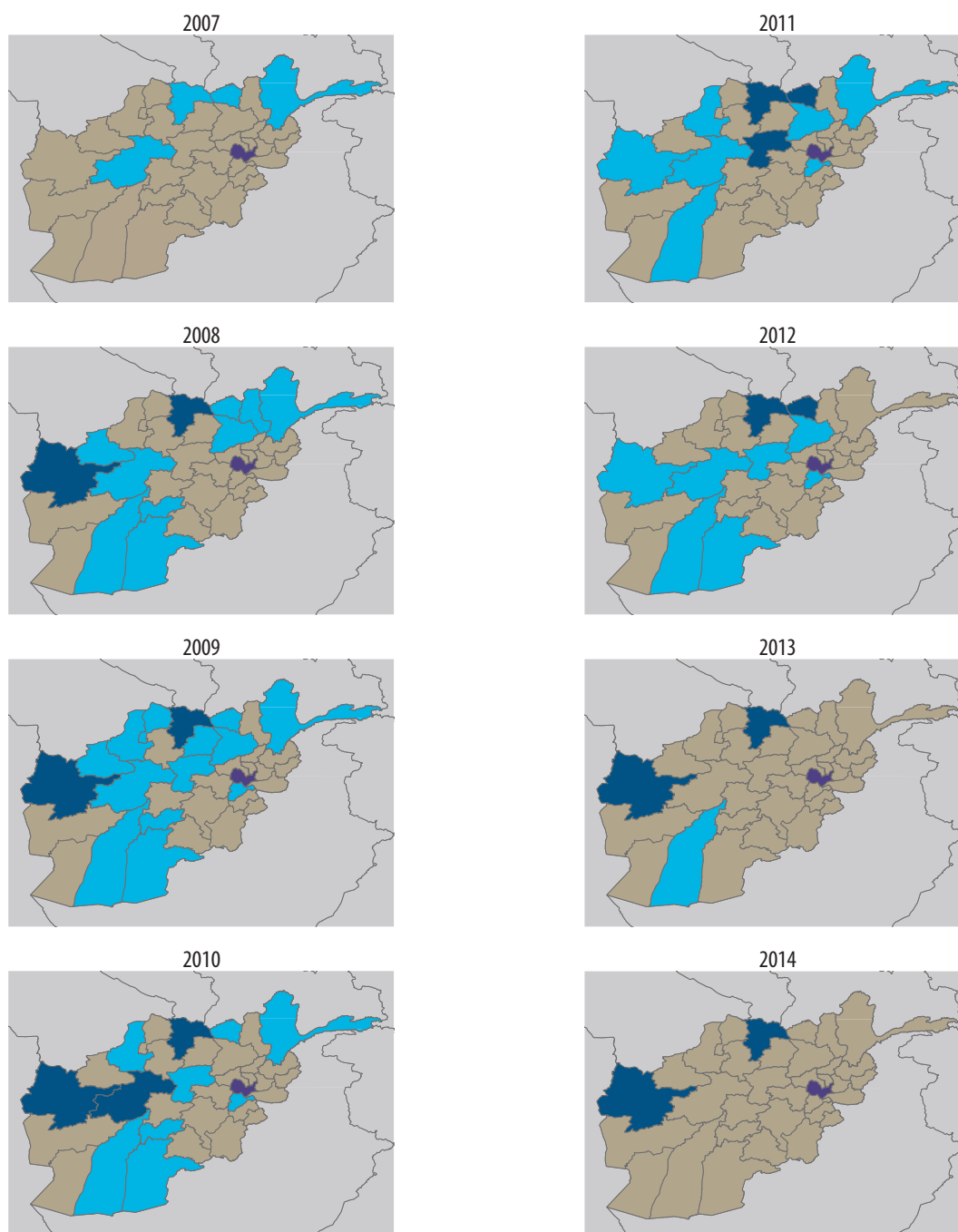
Kontrollikoja poolt läbi vaadatud EUPOLi projekte ja mentorlust puudutavad dokumendid**Projektid**

- 1 Tugi kogukondliku politsei kontseptsioonile – POL-14
- 2 Projekt Phoenix Kabulis – 1.3.0.0
- 3 Jälgimissüsteemi tarnimine Kabuli politsei peakorterile – POL-13
- 4 Jälgimisüksuse ümberstruktureerimine – POL-8
- 5 Iseseisev personalitöö andmebaas – 1.2.2.0_26
- 6 Teabepõhise politseitegevuse alane konverents – 2.1.2.0
- 7 Korruptsioonivastase töö sümposium – ROL-6
- 8 Politsei ja prokuratuuri projekti koordineerimine
- 9 Laste õiguste alane voldik – ROL-1
- 10 Laste ja noorte õigused kriminaaluurimise käigus – PC-09
- 11 Naiste osakaalu suurendamine Afganistani politseis – POL 6

Mentorlus

- 12 M03 – kriminaaluurimise osakonna juhataja, siseministeerium
- 13 M01, M02 – politseikolledži ülem
- 14 M04 – siseministeeriumi haldusvaldkonna aseminister
- 15 M04 – peaprokuratuuri korruptsioonivastase võitluse üksuse direktor
- 16 M05 – Afganistani justiitsministeeriumi õigusloome osakonna kriminaalõiguse üksuse juhataja
- 17 M06 – siseministeeriumi naiste ja laste õiguste osakonna juhataja

EUPOLi kohapealsed bürood aastatel 2007–2014



- Kohapealne büroo töötajate arvuga < 10 (seisuga 31. detsember)
- Kohapealne büroo töötajate arvuga > 10 (seisuga 31. detsember)
- EUPOLi peakorter Kabulis

Allikas: Eurostat

Komisjoni ja Euroopa välisteenistuse vastused

Kokkuvõte

IV

Missiooni alguses olid õigusasutused väga nõrgad ja rahvusvaheline toetus piiratud (võrreldes toetusega, mida anti Afganistani riiklikule politseile ja siseministeeriumile).

Otsest koolitust ja toetust koolitajate koolitamiseks pakuti peamiselt missiooni esimestel aastatel. Viimastel aastatel on koolituse pakkumine oluliselt vähenenud. Nüüdseks on EUPOL juba mitu aastat täitnud oma mandaati peamiselt nõustamise ja mentorluse pakkumise teel Afganistani osapooltele.

Euroopa välisteenistus leiab, et kui missiooni projektiüksuse tegevuse esimestel aastatel ei olnud tema juhitud projektid piisavalt vastavuses missiooni eesmärkidega, siis praeguseks kujutavad need endast olulist täiendavat vahendit missiooni eesmärkide saavutamiseks.

VI

EUPOL toetas tugevalt rahvusvaheliste koordineerimisstruktuuride, näiteks rahvusvahelise politseiabi koordineerimise büroo loomist ja toimimist. Kuid kõigi ELi osalejate koondamine ühe Euroopa raamistiku alla ei olnud missiooni mandaadis ette nähtud.

VII

EUPOLi aruandlussüsteemi on viimastel aastatel täiustatud ja pigem kirjeldavalt aruandluselt on üle mindud analüütilisele aruandlusele. Alates 2013. aastast on missioonil objektiivselt kontrollitavad näitajad nii omaenda kui ka Afganistani saavutuste hindamiseks.

IX ja X

EUPOLi tegevuse järkjärgulise lõpetamise plaanid on praeguseks välja töötatud niivõrd, kui see on olnud võimalik, võttes arvesse Afganistani prognoositavaid edusamme, rahvusvaheliste osalejate/mehhanismide olemasolu ja arengut.

Euroopa välisteenistus on tihedas koostöös missiooni finantsjuhtimise eest vastutava komisjoni ja EUPOLiga hinnanud, kuidas saada kooskõlas finantsmäärusega EUPOLi varade müügist maksimaalset tulu.

Tähelepanekud

16

Juhtimisprobleemide kohta tuleb mainida, et EUPOLi juht vahetus tööpoolest kolm korda, kuid seda võib pidada erandlikuks ja ettenägematuks asjaoluks.

28

Euroopa välisteenistus leiab, et EUPOLi mandaat piirdus teatavate valdkondadega (tsiviilpolitseitöö, siseministeeriumi reform, kriminaalõigus) ja seetõttu ei olnud missioonil mandaati võtta endale liidripositsiooni kogu siseministeeriumi / Afganistani riikliku politsei reformis (ja selle koordineerimises) ning toetuse suurendamises reformidele. Muud osalejad, nagu näiteks NATO juhitud NTM-A missioon, pakkusid samuti täiesti õiguspäraselt toetust Afganistani ametiasutustele nende vastava pädevuse ulatuses. Rahvusvahelise politseiabi koordineerimise büroo (IPCB) loodi eesmärgiga koordineerida kogu rahvusvahelist toetust Afganistani riiklikule politseile ja siseministeeriumile. Missioon koordineeris oma pädevusvaldkonnas oma tegevust NATO juhitud NTM-A missiooni ja samuti muude rahvusvaheliste osalejate tegevusega väga hästi.

36

EUPOL on arendanud välja ja kasutab seiremehhanismi, et jälgida tulemusi ja otsustada parandusmeetmete üle, kui need on vajalikud.

40

Ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika suunistele viidatakse kui horisontaalseid küsimusi käsitlevatele suunistele. Pärast kõnealuste puuduste kindlaks tegemist töötab Euroopa välisteenistus aktiivselt selle nimel, et anda ÜJKP missioonidele selgemad horisontaalsed suunised valdkondades, kus neid peetakse vajalikuks.

45

Kriminaalõiguse valdkond on tõesti olnud traditsiooniliselt väga nõrk, kuna see on saanud vähem rahvusvahelist toetust kui Afganistani riiklik politsei või siseministeerium. Näitena EUPOLi saavutustest võib tuua inimõigustest lähtuvate tegevuspõhimõtete ja õigusaktide (nt karistusseadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku) väljatöötamise ning politsei ja prokuröride koostöö alase koolituse algatamise, mis toimub juba täielikult Afganistani isevastutuse all.

48

Politseikolledži loomine on hea näide tervikliku lähenemisviisi kasutamisest ELi välispoliitikas (sidusus, koordineerimine ja vastastikune täiendavus).

EUPOL on toetanud Afganistani koolitusasutusi küsimustes, nagu koolituskavade arendamine, ent samuti nii politseikolledži kui ka kuritegevuse vastase võitluse juhtimise kolledži juhtimine ja korraldus, kaasa arvatud sidemete loomine Afganistani riikliku politsei personalipoliitika ja korraldusega ning toetus Afganistani riikliku politsei peakorteri üldisele koolitusjuhtimissüsteemile.

Politseikolledž ja kuritegevusevastase võitluse juhtimise kolledž on asutatud rangelt üldise koolitusjuhtimissüsteemi struktuuri raames ja neist on saanud väga tõhusad iseseisvad koolitusasutused. Alates 2010. aasta lõpust on koolituse läbinud rohkem kui 13 000 Afganistani riiklikku politseinikku.

50

EUPOLi hindamisprotsess on pärast vahearuanete ja igakuiste aruannete kasutuselevõtmist 2014. aasta alguses paranenud (pärast läbivaadatud tegevusplaani (OPLAN) kasutuselevõtmist 2015. aasta alguses nimetati vahearuanded ümber kvartaliaruanneteks).

52

Missioon on saavutanud nõustajate/mentorite kasutamise oma tegevusplaanis ettenähtud ulatuses ja kokkuleppel Afganistani osapooltega. Afganistani võimekuses sisalduvate lünkade analüüs tulenes tegevusplaanist (mis omakorda põhines arutelul Afganistani ametiasutustega).

53

Konkreetsete tulemuste/mõju saavutamine strateegilise tasandi küsimustes, nagu näiteks Afganistani riikliku politsei personali arendamine ja haldamine või inimõiguste integreerimine Afganistani politseijõudude tegevusse (nende probleemide lahendamist on tavaliselt vaja toetada mentorluse või nõustamise kaudu) on üks kõige raskemaid ülesandeid. Võib osutada ka muudele välistele mõjuritele, nagu Afganistani-poolne prioriteetide ümberkorraldamine.

58

Projektiüksuste kasutamine on ÜJKP tsiviilmissioonide puhul suhteliselt uudne. Eri põhjustel ei kasutata projektiüksusi kõigi missioonide puhul, ehkki neid peetakse ÜJKP tsiviilmissioonide eesmärkide saavutamiseks väga kasulikuks. Seetõttu oli ÜJKP tsiviilmissioonidel vähe kogemusi, millele toetuda, kui nende struktuuris loodi esimesed projektiüksused. See kehtib ka ELi politseimissiooni kohta Afganistanis. Seetõttu õpiti missiooni projektiüksust juhtima töö käigus. Projektiüksus on nüüdseks missiooni sees hästi toimima hakanud, koostöö missiooni muude üksustega on tagatud ja samuti on paigas sisemenetlused, et tagada esitatud projektide täielik vastavus missiooni eesmärkidele. Projektiüksuse teostatavad projektid kiidavad heaks ELi liikmesriigid (RELEX) missiooni eelarve üle peetava iga-aastase arutelu raames.

59

Juba enne paindlike hankemenetluste kasutuselevõtmist nõustus välispoliitika vahendite talitus enamasti missiooni taotlustega viia läbi lihtsustatud hankemenetlus (ühe pakkumusega läbirääkimistega menetlus) juhul, kui tavapärane hankemenetlus ei oleks kohalike raskete turutingimuste tõttu soovitud tulemust andnud, või kaupade ja teenuste kiireloomuliste ostude jaoks.

60

Paindlike hankemenetluste üldine kasutusele võtmine lihtsustas ja kiirendas ühe pakkumusega läbirääkimistega menetlusi, kuna missioon ei pidanud selliste menetluste läbiviimiseks välispoliitika vahendite talituselt enam eelnevat heakskiitu taotlema.

70

Komisjon soovib rõhutada, et arengukoostöö rahastamisvahendist Afganistani politseile antav mis tahes abi peab olema täiel määral kooskõlas ametliku arenguabi kriteeriumidega (need kriteeriumid on kindlaks määranud OECD arenguabi komitee) ja kooskõlas arengukoostöö rahastamisvahendi määrusega, millega kehtestatakse rahastatava ja rakendatava tegevuse suhtes teatavad piirangud.

Praeguses poliitilises olukorras on julgeolekuga seotud näitajad arengukoostöö rahastamisvahendist Afganistani riiklikule politseile antava ELi toetuse puhul endiselt kõige olulisemad.

Kestva ja püsiva julgeoleku tagamine Afganistanis on ühtviisi nii Afganistani riikliku politsei kui ka Afganistani riikliku armee ülesanne. See jääb üheks ELi koostöö kõige olulisemaks eesmärgiks koos toetusega Afganistani riikliku politsei säilitamiseks ja arendamiseks. Lisaks seatakse Afganistani ametiasutustele jätkuvalt eeltingimuseks suurema rõhu panemine tsiviilpolitsei suutlikkuse arendamisele.

Seoses Afganistani riikliku politsei kui tsiviiljuhtimisele alluva tsiviilpolitseijõu suurenenud suutlikkusega (missiooni rakenduskava kehtivusajal aastatel 2014–2020) tehti missiooni rakenduskavas ettepanek võtta kasutusele kaks täiendavat näitajat, mis on seotud siseministeeriumi soolise statistika ja julgeolekukulutuste osakaaluga riigi eelarves (kaasa arvatud palgakulud).

71

Komisjon ja Euroopa välisteenistus soovivad rõhutada, et mis puudutab õigusriigi valdkonnas antava toetuse rakendamise korda ja ÜRO juhitud Afganistani avaliku korra tagamise sihtfondi (LOFTA) kasutamist arengukoostöö rahastamisvahendist antavate toetuste jaoks, siis praegu eelistatakse endiselt kasutada LOTFAt, kui vajalike paranduste osas suudetakse käimasoleva läbivaatamisprotsessi jooksul kokku leppida.

EL konsulteerib selles küsimuses tihedalt rahvusvahelise üldsusega. Kooskõlas uue kokkuleppega tegevuse kohta ebakindlates riikides ei pea komisjon ja Euroopa välisteenistus projektipõhist lähenemisviisi abi tõhususe seisukohast optimaalseks. Aja jooksul võib muutuda võimalikuks eelarvetoetuse andmine, mis katab ka õigusriigi valdkonnas antavat toetust, kui asjaomased tingimused on täidetud ning poliitilised ja halduslikud riskid seda võimaldavad.

72

Euroopa välisteenistus ja komisjon on teadlikud kontrollikoja tõstatatud probleemidest, mis seonduvad missiooni töötajate arvu vähendamisega ning varade likvideerimise ettevalmistamiseks ja missiooni lõpetamiseks vajamineva ajaga, ning jälgivad missiooni töötajate arvu vähendamise protsessi tähelepanelikult. Missiooni töötajate arvu vähendamisele eelneb eelarve ettevalmistamine ajavahemikuks, mil vähendamine leiab aset. Sama kehtib ka likvideerimisetapi kohta. Kuigi missiooni töötajate arvu vähendamise ametlikku kava ei ole praeguses etapis esitatud, arutatakse selle olulisimad tahud (eriti need, millel on finantsmõju) missiooniga läbi ja lepitakse kokku eelarve ettevalmistamise käigus.

Euroopa välisteenistus ja komisjon kavatsevad töötada välja missioonide töötajate arvu vähendamise suunised.

73

Missioonid on volitatud üksused, kes täidavad eelarvet kaudselt. Komisjon tunnistab, et soetumaksumus ei kajasta varade tegelikku väärtust, kuid ta ei nõua missioonidelt kõnealuse väärtuse kohta aruandlust, vaid ainult ostetud seadmete ja inventari loetelu muutuste kajastamist.

74

Missioon tegeleb praegu üleliigsete soomustatud sõidukite üleandmise ja võõrandamisega. 13 soomustatud sõidukit antakse üle ÜJKP Kiievi missioonile Ukrainas.

Üleliigsete soomustatud sõidukite üleandmist saaks tulevikus hõlbustada, kui ÜJKP lao ülesandeid laiendatakse selliselt, et need hõlmaksid ka üleliigsete soomustatud sõidukite (ja muude seadmete) ülevõtmise, uuendamise ja ümberpaigutamisega seotud logistikat.

76

Kavandatava ühise teenuskeskuse (missioonide toetamise platvorm) üks tähtsamaid ülesandeid on ulatuslike eeskirjade ja suuniste koostamine.

Järeldused ja soovitused

78

Nii mentorlus, nõustamine kui ka koolitus on kõik konkreetsete eesmärkide rakendamise meetodid või vahendid. Missiooni lõppetapis ei ole koolituse ja mentorluse/nõustamise eristamine kõige sobivam viis EUPOLi saavutuste hindamiseks. Enamasti kasutatakse neid eri vahendeid kohalike osapoolte toetamiseks paralleelselt. Missiooni viimastel aastatel kasutati kõnealuse toetuse andmiseks peamiselt mentorlust ja nõustamist. Koolitust (eriti otsest koolitust) kasutati vähemal määral ja viimastel aastatel üldse mitte. Suurem osa 1., 2. ja 3. tegevusliini raames viimastel aastatel saavutatud tulemustest on seotud eranditult EUPOLi mentorlus- ja nõustamistegevusega.

Projekte on rakendanud missiooni projektiüksus ja need on missiooni muude tegevuste läbiviimist oluliselt toetanud, ehkki mõnikord on projektid olnud oma mahult või ulatuselt piiratud.

1. soovitus

Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusega. Liikmesriikide toetusel on missiooni rakendamisele ja järjepidevusele oluline mõju, kuna praegune süsteem rajaneb peamiselt liikmesriikide saadetud personali kasutamisel.

Seoses sellega peab Euroopa välisteenistus vajalikuks uurida võimalusi ametikohtade paindlikumaks väljakuulutamiseks, seda eriti lähetatud ja lepinguliste töötajate puhul.

82

Euroopa välisteenistus ei ole seisukohal, et ELi liikmesriigid ootasid ELi politseimissiooni loomise ajal Afganistanis EUPOLilt kõigi Euroopa osalejate koondamist ühe Euroopa raamistiku alla. EUPOL toetas siiski olulisel määral rahvusvaheliste koordineerimisstruktuuride, näiteks rahvusvahelise politseiabi koordineerimise büroo loomist ja toimimist.

2. soovitus a)

Euroopa välisteenistus ja komisjon nõustuvad selle soovitusega. Missiooniaalne koolitus on missioonide ettevalmistamise teatavates etappides juba kasutusele võetud. Euroopa välisteenistus jätkab kõnealuse teema uurimist. Arvestada tuleb siiski teatavate õiguslike ja finantsküsimumustega, kuna missiooniaalse koolituse kulud on ÜVJP eelarvest rahastamiskõlblikud ainult selliste töötajate puhul, kes juba kuuluvad missiooni koosseisu. Muul juhul maksaks lähetatud töötajate eest lähetav riik ning puuduks võimalus tasuda selliste töötajate eest, kes on tööle võetud, kuid ei ole veel missiooniga lepingut sõlminud.

2. soovitus b)

Euroopa välisteenistus ja komisjon nõustuvad selle soovitusega. Suunised on teatavates küsimustes juba kasutusele võetud. Euroopa välisteenistus jätkab tööd täiendavate küsimuste väljaselgitamiseks.

Lisaks on varasematel kogemustel tsiviilmissioonide planeerimise ja juhtimise teenistuse (CPCC) juhitud operatsioonide läbiviimisel oluline osa. Varasemate missioonide käigus saadud kogemusi jagatakse Euroopa välisteenistuse teiste talituste, komisjoni ja liikmesriikidega ning nende lisandväärtus missioonide tõhustamisel on juba kinnitust leidnud.

Mis puudutab kehtivaid haldussuuniseid, siis jätkavad Euroopa välisteenistus ja komisjon igapäevast tööd suuniste kasulikumaks muutmiseks ja missioonide kohapealsete vajadustega kohandamiseks.

Kavandatav ühine teenuskeskus (missioonide toetamise üksus) koostab Euroopa välisteenistuse ja komisjoni järelevalve all põhjalikud finants-, raamatupidamis- ja varahaldussuunised.

2. soovitus c)

Euroopa välisteenistus ja komisjon nõustuvad selle soovitusega.

Pärast kulude-tulude analüüsi valmimist 2013. aastal ja RELEXi töörühmas peetud arutelusid on nüüd oodata otsust kõigi ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika tsiviilmissioonide jaoks ette nähtud ühise teenuskeskuse loomise kohta.

Käimasolevate missioonide varade haldamist saaks tulevikus hõlbustada, kui ÜJKP lao ülesandeid laiendatakse selliselt, et need hõlmaksid ka üleliigsete seadmete ülevõtmise, uuendamise ja ümberpaigutamisega seotud logistikat. ÜJKP lao toimimine ja roll on praegu läbivaatamisel ning üks võimalikest valikutest on laiendada lao ülesandeid, nii et need hõlmaksid missioonide töötajate arvu vähendamisel või lõpetamisel kogu logistikat, mis seondub üleliigsete seadmete ladustamise ja/või ümberpaigutamisega.

86

Missiooni 3. tegevusliini saavutuste küsimuses on Euroopa välisteenistus seisukohal, et edasiminekuks on olnud märgatav. EUPOLI mandaadi tulemusi ja mõju saab hinnata üksnes, võttes arvesse Afganistani edusamme missiooni volitustega hõlmatud valdkondades.

Seoses missiooni tulemuste ja saavutuste hindamisega valdkondade kaupa (juhendamine, jälgimine ja nõustamine vs. koolitus) vt Euroopa välisteenistuse vastuseid punktile 78.

Mis puudutab projektiüksuse juhtimisel läbiviidud projekte, siis rakendatakse nüüd strukturemaid mehhanisme, mis võimaldavad viia projektid täpsemini vastavusse missiooni kavandatud tegevuste ja eesmärkidega, ehkki missiooni algusaastatel esines selles valdkonnas puudusi.

3. soovitus a)

Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusega.

Koolitajate koolitamine on teatavatel tingimustel sobiv meetod (kohapealse esialgse koolitussuutlikkuse loomiseks). Seda tuleb siiski vaadelda kui ühte (esialgset) osa lähenemisviisist, mis on vajalik kohalike ametiasutuste toetamiseks nende enda koolitussuutlikkuse loomisel ja professionaalsemaks muutmisel. Ainult sellisel toetusel, mida antakse koolitussuutlikkuse arendamise strukturemate aspektide alase nõustamise ja mentorluse teel (nagu EUPOL on teinud), võib olla jätkusuutlik mõju.

3. soovitus b)

Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusega.

Euroopa välisteenistus on seisukohal, et Europoli koostatud koolituskavades võeti võimalikult suures ulatuses arvesse kohalikku kultuuri. Mõningatel juhtudel ei soovinud siiski kohalikud osapooled missiooni toetusel välja töötatud koolituskava teatavaid osi kasutada. Neid koolituskava osi peeti missiooni ja ELi vaatenurgast siiski õigustatult oluliseks, kuna need seondusid ELi põhiväärtustega näiteks sellistes valdkondades nagu inimõigused ja korruptsioon.

3. soovitus c)

Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusega. Missioon teostab nüüd sellist hindamist.

3. soovitus d)

Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusega. EUPOLI puhul viidi selline vajaduste hindamine läbi missiooni mandaadi viimase läbivaatamise raames. Mentorluse logiraamatud on standarditud, paremini struktureeritud ja missioon on need ajakohastanud.

3. soovitus e)

Euroopa välisteenistus ja komisjon nõustuvad selle soovitusega. Uuritakse võimalusi pikendada üleandmisperioodi uute ja lahkuvate töötajate vahel.

3. soovitus f)

Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusega. Projektiüksuse juhtimisel läbiviidavad EUPOLI projektid on nüüdseks täielikult integreeritud missiooni rakenduskavasse vastavalt rangematele sisemenetlustele, mis võimaldavad luua sidususe missiooni operatiivtegevusega.

4. soovitus

Euroopa välisteenistus nõustub selle soovitusega.

Euroopa välisteenistus on seisukohal, et missioonide kogu tegevuse operatiivplaneerimine hõlmab juba jätkusuutlikkuse aspekte, kuna kogu missiooni tegevus on suunatud kohalike osapoolte suutlikkuse suurendamisele tasemeni, millest alates nad on ise piisavalt võimekad, et jätkusuutlikul moel edasi areneda.

Kui missiooni mandaat on lõppemas ja tema hinnangul ei ole kohalik suutlikkus piisav, hakkab missioon oma tegevusplaani kohaselt aktiivselt läbi rääkima muude (rahvusvaheliste/kohalike) osalejatega, et teha kindlaks, kes võiksid kohalikele osapooltele toetuse andmist jätkata, toetudes sealjuures missiooni saavutustele.

5. soovitus a)

Euroopa välisteenistus ja komisjon nõustuvad selle soovitusega. Nagu juba varasemate missioonide puhul, on Euroopa välisteenistus ja komisjon teinud EUPOLiga kaks aastat (st varakult enne mandaadi lõppemist) tihedat koostööd, et valmistada likvideerimisetappi ette kõige sobivamal viisil, võttes arvesse Afganistani olukorra probleemsust ja keerukust.

Euroopa välisteenistus ja komisjon kavatsevad töötada üheskoos välja missioonide töötajate arvu vähendamise suunised.

Mis puudutab missioonide lõpetamist, siis on komisjon juba sellekohased juhised avaldanud.

5. soovitus b)

Euroopa välisteenistus ja komisjon nõustuvad selle soovitusega. Vaata ka vastus soovituse 5 punktile a.

KUST SAAB ELi VÄLJAANDEID?

Tasuta väljaanded:

- üksikeksemplarid:
EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>);
- rohkem eksemplare ning plakatid ja kaardid:
Euroopa Liidu esindustest (http://ec.europa.eu/represent_et.htm),
delegatsioonidest väljaspool ELi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_et.htm),
kasutades Europe Direct'i teenistust (http://europa.eu/europedirect/index_et.htm)
või helistades infotelefonile 00 800 6 7 8 9 10 11 (kõikjalt EList helistades tasuta) (*).

(*) Antav teave on tasuta nagu ka enamik kõnesid (v.a mõne operaatori, hotelli ja telefonikabiini puhul).

Tasulised väljaanded:

- EU Bookshopi kaudu (<http://bookshop.europa.eu>).

Kontrollikoja hinnangul oli ELi politseimissioon Afganistanis (EUPOLi nime all tuntud ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika tsiviilmissioon) talle antud mandaadi täitmisel osaliselt edukas. Ühest küljest võib seda põhjendada väliste tingimustega, ent osaliselt on tegu ka EUPOLi enda puudustega. Kontrollikoda soovitab, mida saab lisaks EUPOLile kasutada ka ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika teiste missioonide mõjususe ning nende väljundite jätkusuutlikkuse suurendamiseks.



EUROOPA
KONTROLLIKODA



Väljaannete talitus