



AREU

Research for a better Afghanistan



EUNPACK

A CONFLICT-SENSITIVE UNPACKING OF  
THE EU COMPREHENSIVE APPROACH  
TO CONFLICT AND CRISES MECHANISM

بررسی تأثیر پولیس اتحادیه  
اروپا بر اصلاحات پولیس  
افغانستان  
(۲۰۰۷ - ۲۰۱۶)

قیوم سروش

۱۳۹۷

نظریاتی که در این مقاله ابراز گردیده مربوط به نویسنده می باشد و منعکس کننده نظریات واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان نیست.

شماره استاندارد بین المللی کتاب

۹۷۸-۹۹۳۶-۶۴۱-۲۸-۰

کد نشریه:

۱۸۰۷D

© ۱۳۹۸ واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

این نشریه میتواند فقط برای اهداف غیر تجارتي و در صورت یادآوری نویسنده و منبع نقل و قول استناد و یا تکثیر گردد. نظریات ذکر شده در این نشریه مربوط به نویسنده میشود و انعکاس دهنده نظریات AREU نمیباشد. تمام حقوق ناشر محفوظ است. هرگاه این نشریه چاپ مجدد، ذخیره و یا به صورت برقی به دسترس گذاشته میشود، باید خط ارتباطی به سایت انترنتی AREU (www.areu.org.af) در آن چاپ و یا روی صفحه انترنتی گذاشته شود. برای هر گونه استفاده که در بالا مشخص نگردیده است، باید اجازه قبلی به صورت تحریری از شرکت ناشر، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان با ارسال ایمیل به areu@areu.org.af یا با تماس گرفتن با ۱۵ ۳۴ ۲۲۱ ۲۰ (۰) +۹۳ اخذ گردد.

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان  
مقاله مقدماتی

بررسی پاسخ اتحادیه اروپا به منازعه در افغانستان:

بررسی تأثیر پولیس اتحادیه اروپا  
بر اصلاحات پولیس افغانستان  
(۲۰۰۷ - ۲۰۱۶)

نویسنده:

قیوم سروش ۱

اثر دوم ۲

۱ قیوم سروش در فلسفه و جامعه شناسی از بوهنتون کابل لیسانس دارد و ماستری خود را در امنیت و سیاست در آسیایی میانه از اکادمی سازمان امنیت و همکاری در اروپا (OSCE) بدست آورده است. وی با سازمانهای متعدد تحقیقاتی کار کرده است و فعلاً بحیث مدیر تحقیق در واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان فعالیت می کند.

۲ این مقاله در محور پروژه EUNPACK (بررسی رویکرد جامع اتحادیه اروپا به منازعه و میکائیزم بحران) تهیه گردیده است، که توسط برنامه تحقیق و نو آوری دیدگاه ۲۰۲۰ اتحادیه اروپا تحت موافقتنامه کمک بلاعوض شماره ۶۹۳۳۳۷ تمویل گردیده است. نظریات انعکاس یافته در این اثر، مگر آنکه به گونه دیگر مشخص شده باشد، فقط به نویسندگان مرتبط است و نه به نهادهائیکه این نویسندگان در آن کار می کنند. همچنان این نظریات الزاماً منعکس کننده نظریات و پالیسی کمیسیون اروپا نیز نمی باشد. برای معلومات در مورد پروژه EUNPACK به وبسایت ذیل مراجعه نمایید:  
<http://www.eunpack.eu>



بررسی پاسخ اتحادیه اروپا به منازعه در افغانستان

## فهرست مطالب

۱	پیشگفتار	۵
۲	سیاسگزاری	۶
۳	مقدمه	۷
۴	نقش کشور های عضو اتحادیه ی اروپا در اصلاحات پولیس	۸
۸	۴. ۱ رویکرد اصلاح سکتور امنیتی به رهبری یک کشور	۸
۹	۴. ۲ چالش های این رویکرد	۹
۱۰	۵. رویکرد جامع اتحادیه ی اروپا به اصلاحات پولیس	۱۰
۱۱	۵. ۱ مرحله طراحی پولیس اتحادیه ی اروپا	۱۱
۱۲	۵. ۲ مرحله آغاز و استخدام	۱۲
۱۳	۵. ۳ مرحله تطبیق	۱۳
۲	۵. ۴ اهدافی محقق نشده و چالش ها	۲
۴	۶. سفارشات در رابطه با پالیسی	۴
۶	۷. مآخذ	۶

## ۱. پیشگفتار

واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان خرسند است که تحقیق کنونی را با موضوع «بررسی تأثیر پولیس اتحادیه‌ی اروپا بر اصلاحات پولیس افغانستان» با حمایت پروژه‌ی EUNPAK به خوانندگان تقدیم می‌کند. پروژه‌ی EUNPAK یک کنسرسیوم تحقیقاتی برای بررسی پاسخ اتحادیه‌ی اروپا به منازعه است که در هفت کشور همزمان تطبیق شده است. پروژه‌ی EUNPAK طوری طراحی و تدوین شده است که پاسخ اتحادیه‌ی اروپا به بحران‌های خارجی را به‌طور نقادانه بررسی کند تا روشن شود که آیا این پاسخ با رفتار سیاسی و اجتماعی منطقه سازگاری دارد یا خیر. برای دستیابی به این هدف در افغانستان، واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان ماموریت پولیس اتحادیه‌ی اروپا در افغانستان را مطالعه کرده است. پس از پالیسی نامه‌ی (policy note) که با استفاده از یافته‌های اولیه‌ی سروی تهیه شد، تحقیق حاضر دومین اثر این پروژه است.

اصلاحات پولیس ملی افغانستان یکی از وظایف بسیار جدی و چالش‌زا در افغانستان پسا ۲۰۰۱ بوده است؛ تعجب آور نیست که با وجود سال‌ها آموزش، راهنمایی و حمایت، پولیس ملی افغانستان هنوز با چالش‌های جدی مواجه است. در واقع، افغانستان به لحاظ تاریخی هیچ‌گاهی پولیس ملکی مسلکی نداشته و جامعه‌ی بین‌المللی مجبور بود پولیس ملی افغانستان را همزمان با پیشرفت سایر بخش‌ها، ایجاد کند. با توجه به آنچه گفته شد و با گذشت بیش از یک دهه از سقوط طالبان و از آغاز ایجاد پولیس ملی افغانستان توسط جامعه‌ی بین‌المللی، اکنون زمان مناسبی است که تلاش‌های انجام شده را ارزیابی کنیم، از اشتباهات بیاموزیم و موفقیت‌ها را تقویت کنیم.

این مقاله با همین هدف ماموریت پولیس اتحادیه‌ی اروپا را از آغاز کار آن در سال ۲۰۰۶ تا پایان دوره‌ی کار آن در سال ۲۰۱۶ بررسی کرده است. نوشته‌ی حاضر موفقیت و ناکامی‌های این هیأت را از طریق سروی‌ها و مصاحبه‌های عمیق با کارمندان، آموزش‌گیرندگان، شرکا و سایر کارمندان رسمی، نشان می‌دهد. بنا بر این، مطالعه این مقاله نه تنها برای شرکای بین‌المللی ما مفید خواهد بود بلکه برای مقامات پولیس افغانستان نیز در ارتباط با اصلاحات پولیس در آینده مفید می‌باشد.



داکتر اورخالا نعمت

رئیس واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان

## ۲. سپاسگزاری

نویسنده با استفاده از این فرصت از همه کسانی که وی را در جریان تحقیق حمایت کرده اند، تشکر می کند. نخست از کارمندان واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان به خاطر اجرای سروی و انجام مصاحبه ها تشکر می کنم. روشن است که بدون حمایت همکاران واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان انجام این تحقیق امکان پذیر نبود. من همچنان مدیون داکتر تیمور شاران هستم که نسخه نخست این مقاله را بررسی کرده و برای بهبود آن نظر داده و نویسنده را در جریان تحقیق راهنمایی کرده است.

علاوه بر آن، از آقای اینور فرهتوویک از مرکز مطالعات انتقالی، پالیسی و امنیت خارجی تشکر می کنم. ایشان این مقاله را با حوصله مندی باز نگری کرده و بازخوردهای مفیدی در باره دخیل بودن پولیس اتحادیه اروپا در هماهنگ سازی اصلاحات پولیس، ارایه کرده است. مارتین بوآس از انستیتیوت نارویژی برای امور بین المللی در پروژه EUNPAK نقش مهم داشته و حمایت و مهربانی فوق العاده خود را دریغ نکرده است. در فرجام، می خواهم از داکتر اورخا نعمت، رئیس واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، به خاطر راهنمایی اش در جریان تحقیق و تبصره های عالمانه در مورد اولین مسوده این مقاله، سپاسگزاری کنم. با این حال، باید یادآوری کنم که همه اشتباهات و کاستی های این مقاله به عهده نویسنده است.

### ۳. مقدمه

این مقاله دومین اثر پروژه‌ی EUNPAK است که توسط واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان تولید شده است. این تحقیق پروسه‌ی تطبیق و تأثیر ماموریت پولیس اتحادیه‌ی اروپا در افغانستان را بررسی می‌کند. این مقاله از روش مختلط تحقیق کیفی و کمی کار گرفته است. این مقاله یافته‌های سریوی ای را که توسط واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان برای مرحله‌ی اول این پروژه از ماه جولای تا اگست سال ۲۰۱۷ انجام شده و نیز یافته‌های مصاحبه‌های عمیق با آگاهان ملی و بین‌المللی به شمول کارمندان پیشین افغان که در پروژه پولیس اتحادیه‌ی اروپا دخیل بودند، و یافته‌های مصاحبه با کارمندان پیشین بین‌المللی پروژه پولیس اتحادیه‌ی اروپا و فعالین بلند رتبه جامعه‌ی مدنی را مورد استفاده قرار داده است. این تحقیق به هدف فهم مدیریت پروژه، ساختار و پروسه‌های تطبیق آن، پیشینه‌ی موضوع به شمول اسناد رسمی پولیس اتحادیه‌ی اروپا و سایر گزارشات و مقالات مرتبط را به گونه‌ی جامع بررسی کرده است.

نوشته‌ی حاضر با بیان اقدامات اتحادیه‌ی اروپا در اصلاح پولیس افغانستان بعد از ۲۰۰۱ آغاز می‌شود، سپس رویکرد ماموریت پروژه‌ی پولیس آلمان را بررسی می‌کند و این امر را روشن می‌سازد که چگونه کاستی‌های ابتدایی این رویکرد سبب شد ماموریت جامع پولیس ملکی اتحادیه‌ی اروپا برای پاسخ به بحران اصلاحات پولیس آغاز گردد. سپس، ماموریت پولیس اتحادیه‌ی اروپا بر اساس اهداف و مقاصد آن و نیز پروسه‌های تطبیق و آثار مورد نظر، ارزیابی می‌شود.

پولیس اتحادیه‌ی اروپا در تاسیس پولیس ملی افغانستان، به خصوص از طریق ایجاد کالج نیروی پولیس، تأثیر مهم و پایداری داشته است. تعهد پولیس اتحادیه‌ی اروپا برای تقویت پولیس زن و شامل ساختن حقوق بشر در آموزش‌ها و طرزالعمل‌های پولیس افغانستان یکی از دستاورد‌های مهم این پروژه است. در حالی که افغانستان قبل از اقدامات پولیس اتحادیه‌ی اروپا تقریباً ۱۸۰ تن پولیس زن داشت، امروز افغانستان دارای ۳۲۰۰ تن افسر پولیس زن است و یک ریاست ویژه برای حمایت از تقویت پولیس زن در تشکیل پولیس ملی افغانستان بوجود آمده است. علاوه بر این، پولیس اتحادیه‌ی اروپا یک کنشگر مهم در زمینه ایجاد پولیس ملکی، همکاری پولیس و نهاد‌های عدلی، شامل ساختن حقوق بشر در مواد آموزشی پولیس در زمان منازعات جاری بوده است.

از سوی دیگر، دستور کار پولیس اتحادیه‌ی اروپا مبهم بود و هیچ یک از رهنمود‌های آن اهداف قابل سنجشی را که باید به آنها دست یافت، روشن نساخته بود. با توجه به این امر، پولیس اتحادیه‌ی اروپا با در نظر داشت تعداد کارمندان و بودجه‌اش در مقایسه با ناتو و ایالات متحده، در رابطه به اصلاحات پولیس افغانستان نقش کمتری ایفا کرده و تأثیر اندکی بر وضعیت عمومی اصلاحات پولیس افغانستان داشته است.

پولیس اتحادیه‌ی اروپا نیروهای ملکی خویش را به عنوان تکمیل‌کننده نیروهای اعزامی ایالات متحده/ ناتو افزایش داد. با توجه به این که نصف عساکر نیروهای بین‌المللی کمکی امنیت (آیساف) از اعضای کشور‌های اتحادیه‌ی اروپا و هیأت پولیس اتحادیه‌ی اروپا تشکیل شده است، این عملیات برای اتحادیه‌ی اروپا از جایگاه مهمی برخوردار است. اتحادیه‌ی اروپا انتظار داشت در قبال این تعهد به دو امتیاز دست یابد: نخست، این تعهد برای اتحادیه‌ی اروپا فرصتی را مساعد ساخته بود که نقش خود را به عنوان یک بازیگر جهانی به‌ویژه در مناطقی که تحت پوشش پالیسی مشترک خارجی و امنیتی/ پالیسی امنیتی و دفاعی اروپا قرار دارد، گسترش دهد. دوم، این مشارکت می‌تواند رویکرد جامع اروپایی به بازسازی و صلح‌سازی را تقویت کند. پولیس اتحادیه‌ی اروپا در نگاه نخست در مقایسه به ناتو و ایالات متحده آمریکا یک بازیگر کوچک به نظر می‌آید. اما با نگاه دقیق‌تر واضح می‌شود که پولیس اتحادیه‌ی اروپا از طریق تمرکز جدی آن روی ابعاد مختلف نقش مدنی پولیس مانند ارتباط میان پولیس و نهاد‌های عدلی، پولیس استخبارات محور، توازن جنسیتی، آموزش رده بالایی مدیریت، بهبود پلان گذاری وزارت داخله و نیز هماهنگی با پولیس ملی افغانستان و با نهاد‌های جامعه بین‌المللی، تأثیر بسزایی روی ابعاد ملکی اصلاح پولیس افغانستان داشته است.

آموزش و راهنمایی کوتاه مدت پولیس اتحادیه‌ی اروپا به پولیس افغانستان به این معناست که پولیس افغانستان به اندازه‌ی کافی از چنین برنامه‌ها بهره نگرفته اند. بسیاری از آموزش‌گیرندگان برنامه‌های اتحادیه‌ی اروپا اظهار داشته‌اند که در صورتی که این برنامه‌ها دراز مدت می‌بود تأثیر بهتری می‌داشت.



## ۴. نقش کشورهای عضو اتحادیه اروپا در اصلاحات پولیس

اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن دومین تمویل کننده بزرگ افغانستان بعد از طالبان بوده و از سال ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۶، ۳،۲۱۸ میلیارد یورو به این کشور کمک کرده است.<sup>۳</sup> اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن همچنان در اکتوبر ۲۰۱۶ در کنفرانس بروکسل، مبلغ ۵ میلیارد یورو را برای سال‌های ۲۰۱۶ تا ۲۰۲۰ به افغانستان متعهد شدند. اتحادیه اروپا در سکتورهای مختلف، به شمول بخش‌های مبارزه با فساد، بهبود نظارت، کمک به رشد اقتصادی، کاهش فقر و تقویت نهاد های دموکراتیک دخیل است.<sup>۴</sup> یکی از تعهدات کلیدی اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن آموزش و اصلاحات پولیس ملی افغانستان تحت رویکرد اصلاحات سکتور امنیتی می‌باشد.

اجرای اصلاحات در پولیس افغانستان یکی از مهم‌ترین چالش‌ها فرا روی ثبات و تامین امنیت در افغانستان پسا طالبان می‌باشد. افغانستان هیچ‌گهی دارای یک نیروی قدرتمند و مؤثر پولیس ملکی نبوده است.<sup>۵</sup> هرچند در خلال سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، آلمان کمک و آموزش‌هایی را برای پولیس افغانستان فراهم کرده بود، ولی چهار دهه جنگ از سال‌های ۱۹۷۰ بدین سو تمام ساختارهای پولیس ملکی را از میان برده است. بنابر این پولیس افغانستان نیازمند باز سازی کامل بود.

با سقوط ناگهانی رژیم طالبان در دسامبر سال ۲۰۰۱، جامعه‌ی بین‌المللی در کنفرانس بن موافقت کردند با «مقامات جدید افغانستان در مورد تأسیس و آموزش نیروهای مسلح و امنیتی» کمک کنند.<sup>۶</sup> با این حال، این موافقتنامه تعداد، ترکیب و مأموریت نیروهای امنیتی افغانستان را مشخص نکرد. این موافقتنامه همچنان تقسیم کار میان کشورها برای تأسیس نیروهای جدید امنیتی افغانستان را نیز مشخص نکرده بود.

### ۴.۱ رویکرد اصلاح سکتور امنیتی به رهبری یک کشور

در ماه اپریل سال ۲۰۰۲، کشورهای کمک‌کننده به افغانستان در کنفرانس هشت کشور صنعتی جهان روی تقسیم کار در مورد تأسیس و آموزش نیروی‌های امنیتی افغانستان تصمیم گرفتند. به اساس موافقتنامه‌ی این کنفرانس، پنج رکن اصلاحات سکتور امنیتی مشخص شد و مسئولیت رهبری هر رکن به یک کشور واگذار شد. در میان کشورهای عضو اتحادیه اروپا، بریتانیا مسئول مبارزه با مواد مخدر و آموزش نیروهای مبارزه با مواد مخدر افغانستان قرار داده شد؛ ایتالیا مسئول اصلاح سیستم عدلی و دستگاه‌های خرنوالی شناخته شد و با در نظر داشت تجربه‌ی آلمان در آموزش پولیس افغانستان در خلال سال‌های ۱۹۶۰، مقامات حکومت انتقالی افغانستان از آلمان تقاضا کردند رهبری اصلاح سکتور پولیس را به عهده بگیرد.<sup>۷</sup> وظیفه‌ی پروسه غیر نظامی سازی، خلع سلاح، و ادغام مجدد به جاپان سپرده شد و ایالات متحده به ایجاد اردوی ملی افغانستان متعهد شد.<sup>۸</sup> درین مقاله، تنها رکن آموزش و اصلاح پولیس بررسی خواهد شد.

آلمان قبل از کسب رسمی مسئولیت رهبری این رکن، به سازماندهی اصلاحات پولیس افغانستان آغاز کرده بود. آلمان در ماه فبروری سال ۲۰۰۲، نشست را در برلین با شرکت ۱۸ کشور تمویل‌کننده و ۱۱ سازمان بین‌المللی برای هماهنگی و بحث روی حمایت بین‌المللی از پولیس افغانستان، برگزار کرد.<sup>۹</sup> بعد از آن که آلمان به‌حیث کشور رهبری‌کننده این رکن رسماً تعیین شد، این کشور طرحی را در ماه مارچ سال ۲۰۰۲ جهت اصلاح پولیس افغانستان به راه انداخت. در این طرح، به پنج ساحه اولویت داده شد: مشورت دهی در باره ساختار و سازمان پولیس؛ باز سازی اکادمی پولیس کابل؛ اعمار ساختمان‌ها و نهاد های پولیس؛ تامین وسایل مانند موترها؛ و هماهنگ کردن فعالیت‌های سایر تمویل‌کنندگان در بخش پولیس.<sup>۱۰</sup> دفتر پروژه در سوم ماه اپریل سال ۲۰۰۲ کارش را در کابل آغاز کرد و در دوازدهم ماه مارچ سال ۲۰۰۲، کابینه‌ی آلمان گماشتن ۱۷ مشاور برای این پروژه را تصویب کرد.<sup>۱۱</sup>

۳ خدمات عملکرد خارجی اروپا، «ارتباطات اروپا - افغانستان، کتاب رهنما - خدمات عملکرد خارجی اروپا»، عملکرد خارجی اتحادیه اروپا / <https://eeas.europa.eu/headquarters/> EU-Afghanistan relations, factsheet/۱۰۷۴۰/headquarters-homepage\_en، ۲۰۱۷ در ۲۰ دسامبر سال ۲۰۱۷ بدسترس قرار گرفته است.

۴ خدمات عملکرد خارجی اروپا، «ارتباطات اروپا - افغانستان، کتاب رهنما - خدمات عملکرد خارجی اروپا».

۵ سی. جاویز، مدیریت بحران ملکی اتحادیه اروپا: یادداشت تا حالا (پیتسبورگ: RAND، ۲۰۱۰) <<https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/> RAND\_MG۹۴۵.pdf>

۶ اندریو ویلدر، «پولیس یا دزد؟ تلاش جهت آوردن اصلاحات در پولیس ملی افغانستان» (کابل: واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان، ۲۰۰۷) صفحه ۹۴.

۷ موافقتنامه روی برنامه ولایتی در افغانستان وابسته به تأسیس مجدد نهاد های دایمی حکومتی بود، ۲۰۰۱. (<http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>) در ۱۱ ماه نوامبر سال ۲۰۱۷ به دسترس قرار گرفته است.

۸ تونیتا میری، «ایجاد پولیس در افغانستان: یک مورد مطالعاتی اصلاحات امنیتی ملکی»، حافظ صلح بین‌المللی، ۱۴، ۱ (۲۰۰۷) ۲۶-۱۰۸ <<https://doi.org/10.1017/S1525002507001111>> ۴۳۲۷- در ۲۳ دسامبر سال ۲۰۱۷ بدسترس قرار گرفته است.

۹ چونا آر. ایچاویز و قیوم سروش، «مختصر سازی پالیسی، خلاصه کردن مطالعات آگاهی در افغانستان»، EUNPACK، ۶ سپتامبر <<http://www.eunpack.eu/publications/policy-brief-summarizing-perception-studies-afghanistan>> در ۲۰ ماه دسامبر سال ۲۰۱۷ بدسترس قرار گرفت.

۱۰ اولگا اولیکر تیرینس کی. کیلی، نورا بین ساحل، نیروی کمک امنیتی در افغانستان شناسایی میکند (واشنگتن دی سی: RAND، ۲۰۱۱) <<https://www.rand.org/pubs/monographs/> RAND\_MG۱۰۶۶.html>

۱۱ چونا آر. ایچاویز و قیوم سروش، «مختصر سازی پالیسی، خلاصه کردن مطالعات آگاهی در افغانستان».

۱۲ اوسوارتیجیس امت، «کمک بخاطر ایجاد نیروی پولیس در افغانستان»، وزارت داخله فیدرال، ۲۰۰۶، ۱-۱۷.

تمرکز اصلی دفتر برنامه پولیس آلمان روی اکادمی پولیس کابل بود. دلیل این رویکرد بالا به پایین ناشی از این اعتقاد بود که تنها با موجودیت افسران بلند رتبه مسلکی و خوب آموزش دیده، اصلاحات پولیس می تواند مؤثر افتد. نماینده‌ی خاص پیشین آلمان برای اصلاحات سکتور پولیس برای تبیین هدف این رویکرد به گروه بین المللی بحران گفته بود «باید از بنیه آغاز کنیم؛ به این دلیل ما با رهبران به کار آغاز کرده ایم». ۱۳. اکادمی پولیس کابل در آگست سال ۲۰۰۲ دوباره فعال شد و در دسامبر سال ۲۰۰۶، ۸۶۸ تن افسر پولیس بعد از یک دوره آموزش سه ساله به رتبه (خارنمن) و ۲۶۳۶ تن افسر پولیس بعد از نه ماه آموزش به رتبه (خاتمن) از آن فارغ شدند. ۱۴

## ۴.۲ چالش های این رویکرد

در اوایل سال ۲۰۰۲، افغانستان در حدود ۵۰۰۰۰ تا ۷۰۰۰۰ نیروی مسلح داشت که در ساختار پولیس خدمت می کردند<sup>۱۵</sup>، بسیاری از آنان جنگجویان مجاهدین به طور ویژه از اتحاد شمال بودند. این افراد به شمول کسانی که در موقف های بلند پولیس خدمت می کردند، به ندرت آموزش مسلکی دیده بودند. بر اساس برآوردها، ۷۰ تا ۹۰ فی صد افرادی که به عنوان پولیس افغان کار می کردند، بی سواد بودند<sup>۱۶</sup> و در اولویت های بین المللی برای بخش امنیتی، اصلاحات پولیس نسبت به اردو از پشتیبانی ضعیف برخوردار بود.<sup>۱۷</sup> این چالش ها و عدم علاقمندی جامعه‌ی بین المللی به اصلاحات پولیس مانع تلاش های آلمان برای اصلاح پولیس گردید.

ازجانب دیگر، ایالات متحده از رویکرد آلمان برای اصلاحات پولیس راضی نبود و یک قرارداد خصوصی را به نام داین کارپ، به کار گماشت تا برنامه های تعلیمی را در مرکز اصلی آموزشی پولیس کابل، تهیه و تامین کند. این کار در ماه می سال ۲۰۰۳ در مرکز و در سال ۲۰۰۴ در هفت مرکز آموزشی منطوقی، تکمیل شد.<sup>۱۸</sup> از آنجایی که اکادمی پولیس کابل برنامه های دراز مدت آموزشی را برای افسران پولیس ملی افغانستان فراهم می ساخت، این مراکز آموزشی دوره های آموزشی چهار ماهه و هشت ماهه را در مورد طرز العمل ابتدایی پولیس ارائه می کرد - با در نظر داشت سطح تحصیل آموزش گیرندگان برای پولیس گزیده و افراد جدید الشمول. تا سال ۲۰۰۶، تقریباً ۶۰۰۰۰ پولیس استخدام شده و پولیس های گزیده شامل خدمت توسط مرکز آموزشی مرکزی و مراکز آموزش منطوقی آموزش دیدند.<sup>۱۹</sup>

با این وجود، هیچ هماهنگی میان برنامه های اصلاحات پولیس آلمان و برنامه ایالات متحده که توسط شرکت خصوصی داین کرپ تطبیق می شد، وجود نداشت.<sup>۲۰</sup> در حالی که دفتر پروژه پولیس آلمان روی آموزش پولیس ملکی متمرکز بود، برنامه های آموزشی ایالات متحده عمدتاً روی بعد نظامی پولیس متمرکز بود. به تعبیر دیگر، در حالی که نگرانی عمده برای ایالات متحده ساختن سریع نیرو های ضد شورش بود، دفتر پروژه پولیس آلمان می خواست نیرویی را بسازد که بتواند در دراز مدت مسؤلیت ایفای نقش پولیس متعارف را به عهده بگیرد.<sup>۲۱</sup> بنا بر این، در حالی که آلمان با وجود تعداد اندک ولی با کیفیت بالا پولیس تربیه می کند... ایالات متحده به سرعت و بدون در نظر داشت کیفیت پولیس تربیت می کند... در میانه این دو برنامه ای وجود ندارد.<sup>۲۲</sup>

در سال ۲۰۰۶، با خراب شدن وضعیت امنیتی در کشور، نیاز بود نیرو های پولیس درگیر مبارزات نظامی شود. به همین خاطر، با فشار ایالات متحده، تشکیل پولیس ملی به ۸۲۰۰۰ تن افزایش یافت، ولی حکومت افغانستان، به اساس پیشنهاد دفتر پروژه پولیس آلمان، صلاحیت حد نهایی ۶۲۰۰۰ تن پولیس را داده بود.<sup>۲۳</sup> علاوه بر این، بودجه پولیس ملی افغانستان از ۸۳۷٫۹ میلیون دالر در سال ۲۰۰۵ به ۲٫۷ میلیارد دالر در سال ۲۰۰۷ افزایش یافت.<sup>۲۴</sup> با این مبلغ کمک هنگفت، ایالات متحده عملاً جایگزین آلمان به عنوان مسؤل رسمی اجرای اصلاحات پولیس در سال ۲۰۰۷ شد و آموزش پولیس ملی افغانستان را به سوی ظرفیت های شبه نظامی متمرکز ساخت.

دفتر پروژه پولیس آلمان که بر اساس رویکرد (هر رکن تحت رهبری یک کشور) اداره می شد، در وضعیت افغانستان با چالش های جدی مواجه بود: اولاً در حالی که آلمان در نظر داشت طرح اصلاحات را در پولیس افغانستان اجرا کند، در واقعیت، چیز زیادی برای اصلاحات وجود نداشت؛ همه چیز از نو ساخته شده بود. ثانیاً، بخش عمده پولیس افغانستان، به شمول شماری از افسران بلند رتبه، یا هیچ آموزش مسلکی ندیده بودند یا بی سواد بودند. بنابراین، در چنین وضعیتی، رویکرد بالا به پایین بی معنی بود. ثالثاً، تمرکز توجه به اکادمی

۱۳ «اصلاحات آوردن در پولیس افغانستان»، گروه بین المللی بحران ۲۰۰۷، صفحه ۷.

۱۴ اندریو ویلدر، «پولیس یا دزد؟»...

۱۵ اولگا اولیکر تیرینس کی. کیلی، نورا بین ساحل، نیروی کمک امنیتی در افغانستان شناسایی میکند...

۱۶ اولگا اولیکر تیرینس کی. کیلی، نورا بین ساحل، نیروی کمک امنیتی در افغانستان شناسایی میکند...

۱۷ «اصلاحات آوردن در پولیس افغانستان»، گروه بین المللی بحران ۲۰۰۷، صفحه ۸.

۱۸ تلاش های امنیتی افغانستان بمنظور ایجاد اردو و پولیس پیشرفت های داشته است ولی پلان های آینده نیاز دارد تا خوبتر مشخص شود» GAO ۲۰۰۵

۱۹ اندریو ویلدر، «پولیس یا دزد؟»....

۲۰ اولگا اولیکر تیرینس کی. کیلی، نورا بین ساحل، نیروی کمک امنیتی در افغانستان شناسایی میکند...

۲۱ ماموریت پولیس افغان اتحادیه اروپا: گزارش با شواهد»، (لندن: مجلس اعیان، ۲۰۱۱).

۲۲ «اصلاحات آوردن در پولیس افغانستان»، گروه بین المللی بحران ۲۰۰۷، صفحه ۸.

۲۳ اندریو ویلدر، «پولیس یا دزد؟»....

۲۴ اولگا اولیکر تیرینس کی. کیلی، نورا بین ساحل، نیروی کمک امنیتی در افغانستان شناسایی میکند...

پولیس کابل به این معنا بود که اکثریت کارمندان پولیس هیچ آموزش ندیده بودند.<sup>۲۵</sup> در ختم سال ۲۰۰۶، در مورد ضرورت استراتژی جامع اصلاحات سکتور امنیتی به هدف اصلاحات و بازسازی اردوی ملی، پولیس ملی و سکتور های عدلی افغانستان، اتفاق نظر شکل گرفت.<sup>۲۶</sup> این اجماع یکی از مشوقات عمده ماموریت جامع پولیس اتحادیه‌ی اروپا در افغانستان بود.

## ۵. رویکرد جامع اتحادیه‌ی اروپا به اصلاحات پولیس

در ماه اپریل سال ۲۰۰۷، شورای اتحادیه‌ی اروپا فیصله کرد که ماموریت پولیس اتحادیه‌ی اروپا را در افغانستان ایجاد کند. یک سال قبل، کنفرانس لندن در مورد افغانستان چارچوب کاری جدید همکاری میان حکومت افغانستان و جامعه‌ی بین المللی را تصویب کرده بود. پیش از ایجاد این هیأت، اتحادیه‌ی اروپا یک گروه مشترک بررسی را به افغانستان فرستاد تا "نیازمندی های افغانستان را در سکتور حاکمیت قانون" در خزان سال ۲۰۰۶ بررسی کند.<sup>۲۷</sup> به تعقیب این گروه بررسی، یک گروه حقیقت یاب به افغانستان آمد و تقاضا کرد که اتحادیه‌ی اروپا یک هیأت را جهت باز سازی پولیس افغانستان تشکیل دهد.<sup>۲۸</sup>

در ابتدا، هیأت پولیس اتحادیه‌ی اروپا برای سه سال به راه انداخته شد و شش ماه فرصت زمانی برای بررسی و تغییر احتمالی آن در نظر گرفته شد.

ماده ۳ قانون مشترک این شورا اهداف ذیل را برای این هیأت مشخص می‌سازد:

پولیس اتحادیه‌ی اروپا در افغانستان باید به ایجاد ترتیبات پایدار و مؤثر پولیس ملکی تحت مالکیت افغان‌ها کمک کند، ترتیباتی که زمینه تعامل مناسب با نظام کلان جزایی - عدلی را ممکن سازد و به مشوره های ارائه شده در مورد پالیسی و کار های نهاد سازی توسط اتحادیه اروپا، کشور های عضو و سایر بازیگران بین المللی توجه کند. علاوه بر این، این ماموریت از پروسه اصلاحات برای تحقق خدمات قابل اعتماد و کارا از سوی پلیس که مطابق معیار های بین المللی و در چارچوب حاکمیت قانون و احترام به حقوق بشر کار کند، حمایت می کند.<sup>۲۹</sup>

علاوه برین، ماده ۴ این قانون روشن می‌سازد که پولیس اتحادیه‌ی اروپا یک ماموریت غیر اجرایی خواهد بود و "باید وظیفه خویش را، از جمله، از طریق نظارت، رهنمایی، مشورت دهی و آموزش" انجام دهد.<sup>۳۰</sup> این حکم دستور کار پولیس اتحادیه‌ی اروپا را چنین بیان می‌کند:

(الف) با تاکید بر استراتژی کلان مشترک جامعه بین المللی در اصلاح پولیس، با در نظر داشت موافقتنامه افغانستان و استراتژی انکشاف ملی افغانستان، روی تدوین استراتژی کار کند؛ (ب) برای تطبیق همه جانبه استراتژی حکومت افغانستان، از آن حمایت کند؛ (ج) انسجام و هماهنگی را میان بازیگران بین المللی بهتر سازد؛ و از ارتباط میان پولیس و حاکمیت وسیع قانون حمایت کند.<sup>۳۱</sup>

علاوه بر این، دستور کار این ماموریت یک بودجه ۴۳,۶ میلیون یورویی را برای سال اول این هیأت تصویب نمود و مشخص ساخت که کارمندان پولیس اتحادیه‌ی اروپا باید از جانب کشور های عضو یا نهاد های اتحادیه‌ی اروپا گماشته شده باشند. این هیأت عمدتاً با وزارت امور داخله، وزارت عدلیه و اداره لوی څارنوالی افغانستان کار می‌کند. با داشتن چنین دستور کار، پولیس اتحادیه‌ی اروپا از سوی حکومت افغانستان و جامعه‌ی بین المللی که در افغانستان دخیل اند استقبال شد.

کار هیأت پولیس اتحادیه‌ی اروپا دو بار دیگر تمدید شد: اولاً، در ۱۸ ماه می سال ۲۰۱۰، این شورا این هیأت را از ماه می سال ۲۰۱۰ تا ماه می ۲۰۱۳ و بعداً در ماه فبروری سال ۲۰۱۴، این شورا فیصله کرد تا هیأت اتحادیه‌ی اروپا را تا دسامبر سال ۲۰۱۶ تمدید کند. هر بار، این شورا یک سلسله تعدیلات را در این دستورالعمل وارد کرد (در آینده در باره‌ی این موضوع به صورت مفصل بحث خواهد شد).<sup>۳۲</sup> بودجه پولیس اتحادیه‌ی اروپا از سال ۲۰۰۷ تا دسامبر سال ۲۰۱۵ تقریباً به ۴۵۷ میلیون یورو می‌رسید.<sup>۳۳</sup>

۲۵ اولگا اولیکر تیریس کی. کیلی، نورا بین ساحل، نیروی کمک امنیتی در افغانستان شناسایی میکند ...

۲۶ «اصلاحات آوردن در پولیس افغانستان»، گروپ بین المللی بحران ۲۰۰۷ ...

۲۷ «ماموریت پولیس اتحادیه‌ی اروپا در افغانستان: نتایج مختلط»، محکمه مفتشین اروپایی، ۲۰۱۵ <<https://doi.org/10.2865/8934361>> (در ۲۸ ماه دسامبر سال ۲۰۱۷ بدسترس قرارگرفته است).

۲۸ اتحادیه‌ی اروپا، "اقدام مشترک شوری CFSP/۳۶۹/۲۰۰۷"، نشریه رسمی جوامع اروپایی، ال ۲۶۹، سپتمبر ۲۰۰۷ (۲۰۰۰)، ۵-۱ <<https://doi.org/10.1017/0959579407000048>> (۲۰۰۷، ۲۰۰۴).

۲۹ اتحادیه‌ی اروپا، "اقدام مشترک شوری CFSP/۳۶۹/۲۰۰۷".

۳۰ اتحادیه‌ی اروپا، "اقدام مشترک شوری CFSP/۳۶۹/۲۰۰۷".

۳۱ اتحادیه‌ی اروپا، "اقدام مشترک شوری CFSP/۳۶۹/۲۰۰۷".

۳۲ اتحادیه‌ی اروپا، «تصمیم شوری CFSP/۹۲۲/۲۰۱۴»، نشریه رسمی اتحادیه‌ی اروپا، ال (۲۰۱۴)، ۱۷-۱۸.

۳۳ ماموریت پولیس اتحادیه‌ی اروپا در افغانستان: نتایج مختلط، محکمه مفتشین اروپایی.

پولیس اتحادیه‌ی اروپا توقع داشت به حیث «الگوی قدرتمند برای آرمان اتحادیه‌ی اروپا که تبدیل شدن به تامین کننده امنیت جهانی است»<sup>۳۴</sup> مطرح شود. همچنان قرار بود این ماموریت یک رویکرد جامع ملکی باشد. به همین دلیل، کمیسیون اتحادیه‌ی اروپا چندین بار مانع اهدای وسایطی که دارای کارکرد دوگانه است، به‌طور مثال، مخابره‌های واکتی تاکتی، شد.<sup>۳۵</sup> پولیس اتحادیه‌ی اروپا برای «شکل‌گیری ترتیبات با دوام، پایدار و مؤثر پولیس ملکی، تحت مالکیت افغان‌ها که امکان تعامل درست با سیستم عدلی جزایی را تضمین کند»، طراحی شده بود.<sup>۳۶</sup> برای بررسی تأثیر پولیس اتحادیه‌ی اروپا، این مقاله به‌طور مختصر مراحل طراحی و آغاز به کار آن را مختصراً ارزیابی می‌کند و روی مرحله تطبیق آن به عنوان دوره‌ی اصلی سنجش تأثیرات پولیس اتحادیه‌ی اروپا بر اصلاحات پولیس تمرکز می‌نماید.

## ۵.۱ مرحله طراحی پولیس اتحادیه‌ی اروپا

مدل اصلاح سکونر امنیتی برای تامین مؤثریت مستلزم پیش شرط‌های خاصی در سطح داخلی است. این پیش شرط‌ها عبارتند از امنیت و ثبات، سطحی از همکاری و هماهنگی و اجماع نخبگان روی ساختار، محتوا و مسیر پروسه اصلاحات. افغانستان بعد از طالبان فاقد بسیاری از این پیش شرط‌ها بود.<sup>۳۷</sup> علاوه بر نبود این پیش شرط‌ها، پولیس افغانستان از سطح بسیار بلند بی‌سوادی، فساد اداری و اعتیاد به مواد مخدر در بین اعضای خویش، رنج می‌برد. بنا بر این، از آغاز هیأت پولیس اتحادیه‌ی اروپا، این امر واضح بود که این هیأت با چالش‌های جدی در محیط افغانستان مواجه خواهد بود.

پولیس اتحادیه‌ی اروپا در چنین محیطی نیازمند برنامه‌ریزی و تعیین اهداف واقعی و قابل دسترس برای اصلاحات پولیس افغانستان بود. با این حال، پولیس اتحادیه‌ی اروپا از دستور کار مبهم و نا هماهنگ رنج می‌برد، گرچه این دستور کار در طول نه سال (در ۲۰۰۸، ۲۰۱۰، ۲۰۱۳ و ۲۰۱۴) چهار مرتبه تغییر کرد. هرچند پولیس اتحادیه‌ی اروپا در تلاش غالب شدن بر مشکلات بود، اهداف آن مبهم و غیر قابل اندازه‌گیری باقی ماند. در حالی که تغییر مکرر دستور کار می‌تواند نشانه تردید و فقدان مسیر باشد، کشور‌های عضو برای مدت طولانی تلاش کردند یک رویکرد درست را برای ایجاد پولیس ملکی در مقطعی که جنگ نیز ادامه داشت، شناسایی کنند. اینکه افغانستان نیازمند نیروی رزمی مؤثر است یا رویکرد ملکی برای ایجاد پولیس، به همین دیدگاه بستگی دارد. به همین دلیل، کشور‌های عضو از طریق تکامل و تعدیل مداوم دستور کار و ترجیحات ایالات متحده/ناتو به مشکلات موجود عکس‌العمل نشان دادند. علاوه بر این، این عملیه در نگاه هیأت پالیسی مشترک امنیتی دفاعی اتحادیه‌ی اروپا + ۳۰ در سراسر جهان به یک طرزالعمل عادی مبدل گردید، زیرا این هیأت‌ها اکثراً به نیازمندی مبرم در سناریوی منازعه در حال تغییر، پاسخ می‌دهد.

دستور کار ابتدایی پولیس اتحادیه‌ی اروپا در ماه جون سال ۲۰۰۷ هیچ اشاره‌ای به آن عده مسایلی نداشت که در نهایت به اولویت‌های آن تبدیل شد. در دستور کار ابتدایی پولیس اتحادیه‌ی اروپا هیچ‌گاهی به تقویت پولیس زن، مبارزه با فساد اداری یا مبارزه با مواد مخدر اشاره نشده بود.

مقایسه دستور العمل‌های پولیس اتحادیه‌ی اروپا نیز نشان می‌دهد که بعد از سال ۲۰۱۰، تمرکز عمده پولیس اتحادیه‌ی اروپا روی کمک به حکومت افغانستان در تطبیق استراتژی‌های مربوط به مبارزه با فساد اداری، ارتقای ظرفیت و آموزش و همچنان حمایت‌شان از ایجاد چنین استراتژی‌ها بود نه تلاش برای اینکه پولیس اتحادیه‌ی اروپا منجیث یک چتر برای همه تلاش‌های جامعه‌ی بین‌المللی برای اصلاحات پولیس باشد. از آغاز کار این هیأت، هماهنگی با سایر بازیگران بین‌المللی یک چالش کلیدی و یک هدف عمده بود. بر اساس فرضیه رویکرد جامع هماهنگ ساختن زمانبندی و به کارگیری ابزارهای موجود اتحادیه‌ی اروپا، سکرتریت بسیار فعال بود بین المللی هماهنگی پولیس، فرصتی را فراهم کرد که همه بازیگران بین‌المللی می‌توانستند در مورد پالیسی‌ها بحث کرده و برنامه‌ریزی‌ها را هماهنگ سازند. در حالی که ایالات متحده/ناتو تا زمان تشکیل هیأت آموزشی ناتو برای افغانستان، دارای یک رویکرد مشخص برای مقابله با شورش‌گری بود، هماهنگی نزدیک‌تر با پولیس اتحادیه‌ی اروپا افغانستان را نیز درگیر موضوع ساخت. این تصمیم کشور‌های عضو و برنامه‌ریزی ملکی و توانمندی اداره/مدیریت بحران و ریاست برنامه‌ریزی که بود بین المللی هماهنگی پولیس را تأسیس کنند و کارمندان سکرتریت را تمویل نمایند، باید منجیث یک اقدام سازنده که با رویکرد همه‌جانبه همسویی دارد نگرینسته شود. به دلیل عدم تمایل افغانستان هنگامی که رهبری این موضوع به وزارت امور داخله سپرده شد، بود بین المللی هماهنگی پولیس منحل شد.

۳۴ نیکولاس فیسچاریک، "تعطل رو به جلو؟ درس‌های افغانستان در رابطه به نقش اروپا منجیث یک فراهم آورنده امنیت"، تماشای بین‌المللی، ۵۰، ۳ (۲۰۱۵)، ۴۳-۵۹ <<https://doi.org/10.1080/00141801.2015.1055449>> (در ۱۵ جنوری سال ۲۰۱۸ قابل دسترسی گردید).

۳۵ نیکولاس فیسچاریک، "تعطل رو به جلو؟ درس‌های افغانستان...."

۳۶ چونا آر. ایچاویز و قیوم سروش، «مختصر سازی پالیسی، خلاصه کردن مطالعات آگاهی در افغانستان».

۳۷ برای معلومات بیشتر در رابطه به این پیش شرط‌ها برای اصلاحات سکونر امنیتی منابع ذیل را ببینید: مارک سیدرا، شناسایی ناکامی‌های اصلاحات سکونر امنیتی در افغانستان، «سیچریهیت فریدین (اس + اف) صلح و امنیت (Nomos Verlagsgesellschaft mbH)» ۲۳۳-۲۳۸ <<https://doi.org/10.2307/2422277>>

اما این دستور کار هیچ محصول این فعالیت ها را مشخص نساخت و در نتیجه "اسناد ماموریت پولیس اتحادیه‌ی اروپا همانند لایحه وظایفی است که زمینه فعالیت پولیس اتحادیه‌ی اروپا را نشان می دهد اما این فعالیت ها نتیجه محور نیست".<sup>۳۸</sup> علاوه بر این، این اسناد رسمی هیچ مینا یا اهداف قابل سنجش را نشان نمی دهد، در حالی که این مینا و اهداف باید ذکر شود. دلیل آن شاید "هراس از سنجش پذیری آن باشد".<sup>۳۹</sup>

به طور مختصر، از آن جایی که پلان عملیاتی هیأت و گزارشات نظارتی آن در دسترس عمومی قرار ندارد، تحقیق حاضر تحلیل خود را به اساس دستور کار پولیس اتحادیه‌ی اروپا انجام داده است. دستور کار پولیس اتحادیه‌ی اروپا مبهم بوده و کدام هدف قابل اندازه گیری را مشخص نکرده و نه هم توضیح داده است که این هیأت با چالش ها و موانع فراروی اصلاحات پولیس در افغانستان چگونه برخورد خواهد کرد.

## ۵.۲ مرحله آغاز و استخدام

آغاز به کار و استخدام پولیس اتحادیه‌ی اروپا با مشکل مواجه بود؛ برای چندین ماه هیأت پولیس اتحادیه‌ی اروپا فقط چند کارمند داشت؛ رئیس هیأت در خلال ۱۸ ماه سه بار تغییر کرد و هیأت از مشکلات استخدام و تدارکات رنج می برد. در حالی که شورا گفته بود هیأت باید ۴۰۰ تن کارمند بین المللی داشته باشد، این هدف هیچ گاهی تحقق نیافت. این هیأت در بهترین وضعیت اش در سال ۲۰۱۲، ۳۴۱ تن کارمند داشت که بعدا این رقم رو به کاهش گذاشت (به شکل ۱ نگاه کنید). به هرحورت، طوری که مجلس عوام انگلستان استدلال کرد، حتی حجم برنامه ریزی شده کارمندان پولیس اتحادیه‌ی اروپا که ۴۰۰ تن بود "بسیار کوچک تر از آن بود که در دستاورد های ملکی افغانستان کدام تغییر عمده به وجود آورد".<sup>۴۱</sup>

کمبود کارمندان پولیس اتحادیه‌ی اروپا چندین دلیل داشت: اولاً، با در نظر داشت وضعیت امنیتی افغانستان و اینکه همه کارمندان در هیأت ملکی داوطلبان بودند،<sup>۴۲</sup> یافتن کارمندی که به رضایت خویش به این هیأت بیبوندند دشوار بود، در حالی که پولیس اتحادیه‌ی اروپا مجبور بود تا با هیأت های پالیسی مشترک امنیتی و دفاعی رقابت نماید؛ ثانیاً، پست های مشخص در پولیس اتحادیه‌ی اروپا طوری بود که شخص کاندید این پست باید در مورد قانون و حاکمیت قانون تخصص می داشت و پیدا کردن چنین افراد مشکل بود.<sup>۴۳</sup> ثالثاً، چنانچه دستور کار هیأت مشخص ساخته بود کارمندان باید از کشور های عضو گماشته شوند، اما از آنجایی که بسیاری از کشور های عضو دارای هیأت مستقل بوده و توافقات دو جانبه داشتند، این اعضا در توظیف کارمندان خود در پولیس اتحادیه‌ی اروپا سریع نبودند.<sup>۴۴</sup> بر همین اساس بود که بعدا رئیس هیأت آموزشی ناتو در افغانستان راجع به توانمندی پولیس اتحادیه‌ی اروپا به "ایفای نقش جدی" اظهار تردید کرد.<sup>۴۵</sup> به هرحورت، در سال ۲۰۱۲ پولیس اتحادیه‌ی اروپا و هیأت آموزشی ناتو در افغانستان یک طرز العمل بهتر را پیدا کردند که حوزه های فعالیت های مربوطه را تقسیم می کرد. به ویژه، تمرکز پولیس اتحادیه‌ی اروپا روی وزارت امور داخله و آموزش مدیریت سطوح بالای پولیس ملی افغانستان مورد استقبال قرار گرفت. هماهنگی در داخل بورد هماهنگی پولیس بین المللی نیز با عزیمت از مبارزه با شورش گری به انتقال، بهبود یافت.

شکل ۱: منبع: مفتشین محکمه اروپایی



دستور کار پولیس اتحادیه‌ی اروپا تصریح می کند که این هیأت باید روی اصلاحات پولیس در سطوح مرکز، منطوقی و ولایتی کار کند. ولی پولیس اتحادیه‌ی اروپا در اوج فعالیت های خود در سال ۲۰۰۹ در ۱۶ ولایت افغانستان دفتر داشت. به هرحورت، فقط دو دفتر ولایتی از میان این دفاتر در ولایات (هرات و بلخ) بیشتر از ۱۰ تن کارمند داشت. بسیاری از دفاتر دیگر بسیار ضعیف مدیریت می شد و در سال ۲۰۱۳، ۴۶ دفاتر ولایتی پولیس اتحادیه‌ی اروپا به دو دفتر کاهش یافت.<sup>۴۶</sup>

۳۸ نیکولاس فیسچاریک، "تعطل رو به جلو؟ درس های افغانستان صفحه ۵۱.

۳۹ نیکولاس فیسچاریک، "تعطل رو به جلو؟ درس های افغانستان صفحه ۵۱.

۴۰ "پاسخ حکومت به کمیته منتخب مجلس اعیان"، ۲۰۱۰.

۴۱ ماموریت پولیس افغان اتحادیه اروپا: گزارش با شواهد، (لندن: مجلس اعیان، ۲۰۱۱).

۴۲ سی. چاوز، مدیریت بحران ملکی اتحادیه اروپا: یاد داشت تا حالا (پیتسبورگ: RAND، ۲۰۱۰).

۴۳ ماموریت پولیس اتحادیه اروپا در افغانستان: نتایج مختلط، "محکمه مفتشین اروپایی.

۴۴ مصاحبه آنلاین نویسنده با یکتا از کارمندان پولیس اتحادیه اروپا، کابل، ۷ ماه دسامبر سال ۲۰۱۷.

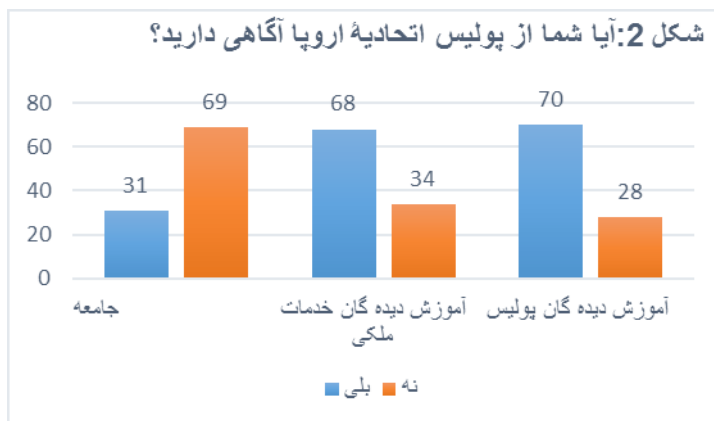
۴۵ ماموریت پولیس افغان اتحادیه اروپا: گزارش با شواهد، (لندن: مجلس اعیان، ۲۰۱۱).

۴۶ ماموریت پولیس اتحادیه اروپا در افغانستان: نتایج مختلط، "محکمه مفتشین اروپایی.

دلیل عمده محدودیت دفاتر ولایتی پولیس اتحادیه‌ی اروپا این بود که به اصطلاح "موافقتنامه برلین پلس" برای کارمندان پولیس اتحادیه‌ی اروپا مؤثر نبود. موافقتنامه برلین پلس به اتحادیه‌ی اروپا اجازه می‌داد از دارایی‌های ناتو برای مأموریت‌های ریاست پلان گذاری امنیتی و دفاعی استفاده کند، ولی این موضوع "در نتیجه نزاع میان قبرس (عضو اتحادیه‌ی اروپا) و ترکیه (عضو ناتو) که هرکدام شان در باره اجرایی شدن موافقتنامه برلین پلس دارای حق وتو بود، به صورت جدی با بن بست مواجه شد." ۴۷ به هرصورت، با در نظر داشت وضعیت امنیتی کشور، پولیس اتحادیه‌ی اروپا فقط در آن صورت می‌توانست خارج از کابل فعالیت کند که از مراکز نظامی تیم‌های بازسازی ولایتی و ناتو استفاده کنند. بنا بر این، رئیس شورای اتحادیه‌ی اروپا برای امور خارجی و نظامی و سیاسی از ناتو درخواست کرد با کارمندان پولیس اتحادیه‌ی اروپا در مورد امتیازاتی مانند محافظت نیروها، انتقال هوایی، معالجه طبی و شریک ساختن معلومات موافقت کند. ۴۸ با وجود تلاش‌های زیاد، چنین موافقتنامه‌ای هرگز به‌طور رسمی صورت نگرفت و پولیس اتحادیه‌ی اروپا مجبور بود به‌طور انفرادی با هر یک از تیم‌های ولایتی به منظور حفاظت کارمندانش به تفاهم برسد. ولی این رویکرد برای همه مفید نبود، زیرا ترکیه و ایالات متحده موافقتنامه تخنیکی را با پولیس اتحادیه‌ی اروپا عقد نکردند تا به پولیس اتحادیه‌ی اروپا اجازه دهد که از تسهیلات آنان استفاده کند. ۴۹

در نتیجه، از آنجایی که پولیس اتحادیه‌ی اروپا نتوانست حتی به هدف کوچک استخدام خود دست یابد، و به اثر مخالفت میان اعضای ناتو در مورد استفاده پولیس اتحادیه‌ی اروپا از مراکز ولایتی آنان، تأثیرات این مأموریت بر اصلاحات پولیس افغانستان محدود بود و خود پولیس اتحادیه‌ی اروپا یک بازیگر کوچک باقی ماند. یقیناً، در ساحه، عدم موجودیت زیر ساخت و اکثراً وضعیت مبهم امنیتی، تأثیر هیأت را محدود ساخت، ولی در سطح مرکزی در وزارت امور داخله و به‌طور خاص رهنمایی و آموزش حلقه‌های استراتژیک پولیس از جانب اتحادیه‌ی اروپا بر پولیس ملی افغانستان تأثیر داشته است.

### ۵.۳ مرحله تطبیق



برخلاف مرحله طراحی و آغاز به کار، مرحله تطبیق پولیس اتحادیه‌ی اروپا، با در نظر داشت وضعیت افغانستان، یک مرحله قوی‌ای این مأموریت بود. در واقع، نظریه پولیس ملکی مبنی بر اینکه پولیس باید مسلکی، غیر سیاسی و مسئول تنفیذ قانون باشد یک دید جدید در افغانستان بوده و یک تأثیر پایدار بر دید و فرهنگ پولیسی در کشور خواهد داشت. بی‌جهت نخواهد بود اگر اشاره شود که چنین رویکرد ملکی به‌طور گسترده رویکرد شبه نظامی ایالات متحده به پولیس ملی افغانستان را نیز متعادل ساخت.

جالب آن است که با وجود گذشت یک دهه از مأموریت پولیس اتحادیه‌ی اروپا در افغانستان، تعداد قابل ملاحظه‌ای از مناطقی که پولیس اتحادیه‌ی اروپا در آنجا به آموزش پولیس پرداخته، از فعالیت پولیس اتحادیه‌ی اروپا آگاهی نداشتند. به اساس سروی‌ای که در مرحله اولی این پروژه صورت گرفته بود، ۶۹ فیصد از پاسخ دهندگان در سطح جامعه در مورد پولیس اتحادیه‌ی اروپا چیزی نمی‌دانستند. علاوه بر این، فقط دو سوم کارمندان وزارت‌ها و افسران پولیس که توسط پولیس اتحادیه‌ی اروپا آموزش دیده بودند، پروژه‌ها و آموزش‌شان را بخاطر داشتند.

این وضعیت واقعیت بسیاری از برنامه‌های جهانی را که توسط کمیسیون و هیأت پالیسی مشترک دفاعی و امنیتی تمویل گردیده بود انعکاس می‌دهد. در حالی که اتحادیه‌ی اروپا احتمالاً از تمویل کنندگان/حمایت کنندگان کلیدی حکومت افغانستان بود، این نهاد به خاطر کارهایش از حمایت و قدردانی عمومی برخوردار نبود. با وجودی که نصف عساکر نیروهای امنیتی کمک بین‌المللی از کشور‌های عضو اتحادیه‌ی اروپا می‌آمدند، و اتحادیه‌ی اروپا کمک کننده عمده به صندوق وجهی قانون و نظم برای افغانستان بود و همچنان پولیس اتحادیه‌ی اروپا بازیگر عمده در ساحه پولیس ملکی بوده است باز هم این تصور که اتحادیه‌ی اروپا یک بازیگر کوچک بوده است، ادامه پیدا کرد.

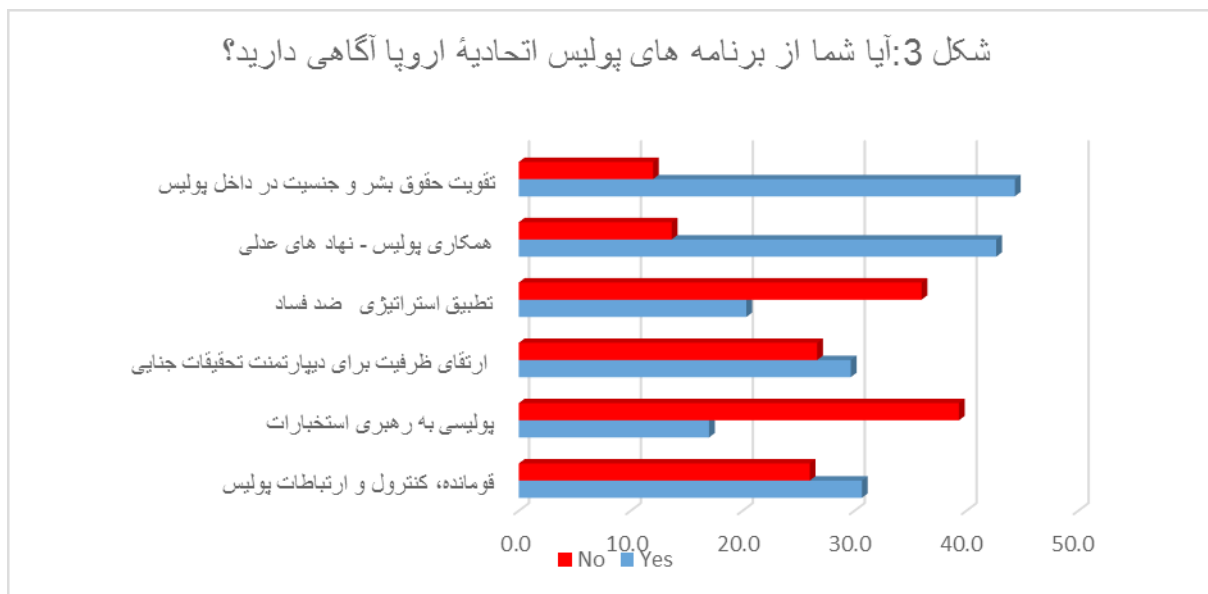
۴۷ نیکولاس فیسچاریک، "تعطل رو به جلو؟ درس‌های افغانستان صفحه ۵۲.

۴۸ "تقاضای اتحادیه‌ی اروپا برای حمایت به مأموریت پولیس اتحادیه‌ی اروپا در افغانستان، ویکیلیکس، ۲۰۰۷ (در ۱۴ دسامبر سال ۲۰۱۷ بدسترس قرار گرفته است) <[https://www.wikileaks.org/plusd/cables/a.html\\_0YUSEUBRUSSELS2623/or/plusd/cables](https://www.wikileaks.org/plusd/cables/a.html_0YUSEUBRUSSELS2623/or/plusd/cables)

۴۹ مأموریت پولیس اتحادیه‌ی اروپا در افغانستان: نتایج مختلط"، محکمه‌ی مفتشین اروپایی.

عملا، تمرکز پولیس اتحادیه‌ی اروپا روی سه مورد بود: عملکرد پولیس، حاکمیت قانون و حقوق بشر. اهداف پولیس اتحادیه‌ی اروپا شامل موارد ذیل می‌گردد: (الف) بهبود فرماندهی و ارتباطات پولیس؛ (ب) معرفی پولیس استخبارات محور و (ج) تقویت توانمندی‌های تحقیقات جنایی. در ساحه حاکمیت قانون، اهداف پولیس اتحادیه‌ی اروپا شامل موارد ذیل بود: (الف) مبارزه با فساد اداری؛ (ب) بهتر ساختن همکاری میان پولیس و نهاد های عدلی. بالاخره، در ساحه حقوق بشر، تمرکز پولیس اتحادیه‌ی اروپا روی انکشاف حقوق بشر و پالیسی ساختار جنسیت برای پولیس و به‌طور عمومی برای وزارت امور داخله بود.<sup>۵۰</sup>

سرویی که برای مرحله اولی این پروژه انجام شد نشان می‌دهد که برنامه معروف این ماموریت در میان افغان ها تقویت جنسیت و حقوق بشر در میان پولیس ملی افغانستان بوده است. دیپارتمنت همکاری پولیس و نهاد های عدلی، فرماندهی پولیس، کنترل و ارتباطات و ارتقای ظرفیت برای تحقیقات جنایی وزارت امور داخله، از برنامه های حقوق بشر و جنسیت پیروی می‌کند. (به شکل ۳ نگاه کنید)



این تصادفی نیست که برنامه جنسیت و حقوق بشر از برنامه های شناخته شده پولیس اتحادیه‌ی اروپا در میان افغان‌ها است. تعداد پولیس زن در بهار سال ۲۰۰۶، قبل از ماموریت پولیس اتحادیه‌ی اروپا، تقریباً ۱۸۰۵ تن بود و امروز به تعداد ۳۲۰۰ تن افزایش یافته است که هنوز هم ۱۳،۲ فیصد تشکیل ۱۵۰۰۰ نفری پولیس افغانستان را تشکیل می‌دهد<sup>۵۱</sup>، ولی در شرایط کنونی افغانستان، این اتفاق یک دست‌آورد بزرگ است. وزارت امور داخله قصد دارد سهم پولیس زن را در طی ده سال آینده به ۱۰۰۰۰ نفر افزایش دهد. وزارت امور داخله با حمایت پولیس اتحادیه‌ی اروپا برای رسیدن به این هدف، ریاست حقوق بشر، جندر و اطفال را در داخل وزارت داخله تحت ریاست یک پولیس زن تأسیس کرده است. گرچه پولیس زن افغان هنوز هم با چالش های فرهنگی جدی مواجه هستند و گزارشات بسیار زیادی در رابطه به اذیت و آزار جنسی اعضای زن نیرو های امنیتی افغانستان<sup>۵۲</sup> وجود دارد، ولی باید پذیرفت که افغانستان «در طول تاریخ خود به این تعداد پولیس زن نداشته است»، به همین دلیل، این یک دست‌آورد بزرگ است.<sup>۵۴</sup>

علاوه بر این، پولیس اتحادیه‌ی اروپا در رابطه به نهاد سازی برای پولیس افغانستان دست آورد های مهمی داشته است و مهمترین آن تأسیس کالج نیروی پولیس می باشد. این کالج به این منظور ایجاد گردیده است که "امکان آرایه آموزش های بیشتر به افسران پولیس در سطح استراتژیک، عملیاتی و تخنیکی را فراهم سازد".<sup>۵۵</sup> برای ساختن این کالج، پولیس اتحادیه‌ی اروپا نصاب آموزشی و کورس های خویش را ایجاد و نمایندگی اتحادیه‌ی اروپا و دستگاه خدمات و پالیسی خارجی اتحادیه‌ی اروپا این پروژه را تمویل نمود. این کالج در ماه جنوری سال ۲۰۱۴ با مصرف مجموعی ۷،۳ میلیون یورو آغاز به کار کرد. گرچه مقامات پیشین پولیس افغانستان از پولیس اتحادیه‌ی اروپا

۵۰ سی. چاویز، مدیریت بحران ملکی اتحادیه اروپا: یادداشت تا حالا

۵۱ اندریو ویلدر، «پولیس یا دزد؟...»

۵۲ «زینب پیرزاد»، کارزار زنان در تأمین امنیت؛ چهره وزارت داخله تغییر میکند؟ (کابل ۲۳ دسامبر ۲۰۱۷) <http://www.etilaatroz.com> (۵۵/۵۵ در ۲۴ دسامبر سال ۲۰۱۷ بدسترس قرارگرفت).

۵۳ برای مثال آدرس ذیل را ببینید: «بی بی سی فارسی زنان افغان در نهاد های امنیتی «مورد آزار و اذیت جنسی قرار میگیرند» بی بی سی فارسی» بی بی سی افغانستان، [http://www.bbc.com/afghan\\_women\\_in\\_security\\_sector\\_k\\_05\\_160614/62016/persian/afghanistan](http://www.bbc.com/afghan_women_in_security_sector_k_05_160614/62016/persian/afghanistan) (در ماه دسامبر سال ۲۰۱۷ بدسترس قرار گرفته است)

۵۴ مصاحبه با یک وزیر پیشین افغانستان، ۷ ماه دسامبر سال ۲۰۱۷، کابل.

۵۵ ماموریت پولیس اتحادیه اروپا در افغانستان: نتایج مختلط، "محکمه مفشین اروپایی.

توقع داشتند برای تحصیل پولیس افغانستان در خارج،<sup>۵۶</sup> بورسیه اعطا کند، ولی پولیس اتحادیه‌ی اروپا روی استخدام متخصصین پولیس از کشور های اتحادیه‌ی اروپا به منظور آموزش پولیس افغانستان در داخل کشور و همچنان روی تأسیس کالج کارمندان تمرکز داشت تا بدین وسیله بتواند با مصارف بسیار کمتر در مقایسه با دادن بورسیه، تحصیلات عالی را برای پولیس و افسران پولیس فراهم سازد.

فعلاً، این کالج دارای شش دفتر ولایتی است که دفتر مرکزی آن در کابل می‌باشد. کالج متذکره دارای ۳۲۴ کارمند در کابل است، که شامل ۱۹۲ تن استاد و ۱۳۲ تن کارمند اداری می‌گردد. همچنان این کالج دارای ۱۲ کارمند در هر مرکز ولایتی است. این کالج چهار کورس مختلف را ارائه می‌نماید: یک کورس ماستری (با ۶۱ شاگرد)، یک کورس لیسانس (با ۴۶۸ شاگرد)، یک کورس ارتقای ظرفیت (با ۱۹ شاگرد) و یک کورس نه ماهه در مورد رهبری استراتژیک.<sup>۵۷</sup>

از سال گذشته بدین سو زمانی که این کالج به طور کامل به مقامات پولیس افغانستان تسلیم داده شد، به طور عادی به کار خود ادامه داده و با هیچ چالش جدی روبرو نشده است. یگانه مشکلی که در هنگام بازدید و مصاحبه مقامات کالج یادآوری کردند، نبود منابع پولی جهت چاپ و نشر مواد آموزشی بود. سرپرست کالج کارمندان پولیس اظهار داشت که در جریان سال گذشته، یک هیأت از ماموریت حمایت قاطع به آنان وعده سپرد که حدود ۳۰۰۰۰ نسخه از مواد درسی کالج را چاپ می‌کند، ولی این وعده هرگز عملی نشد.<sup>۵۸</sup>

کالج کارمندان پولیس در تشکیل پولیس افغانستان شامل است و بنا بر این، این کالج بودجه عادی خود را بدست می‌آورد (که شامل معاشات، روغنیات و وسایط و سایر مصارف می‌گردد). یگانه نگرانی مقامات کالج متذکره بودجه انکشافی بود که مطابق اظهارات خود شان تقریباً مبلغ ۶ میلیون افغانی (معادل ۸۶۰۰۰ دالر آمریکایی) برای امسال در نظر گرفته شده بود و پارلمان به تازگی بودجه ملی را تصویب کرده است. در نتیجه می‌توان گفت، این کالج یک اقدام مهم پولیس اتحادیه‌ی اروپا برای پولیس افغانستان می‌باشد و در صورت عدم وقوع موانع جدی، این کالج به طور دوامدار به کارش ادامه می‌دهد و سالانه صد ها تن از افسران پولیس در آنجا آموزش می‌بینند.

علاوه بر تأسیس این کالج، پولیس اتحادیه‌ی اروپا تعداد زیادی از برنامه هایی مانند آموزش، نظارت، مشورت دهی و رهنمایی را به وزارت های امور داخله، وزارت عدلیه و اداره لوی خارتوالی فراهم کرده است. پولیس اتحادیه‌ی اروپا مجموعه ای از مواد آموزشی و پالیسی را برای وزارت داخله تدوین کرده است. به طور مثال، پولیس اتحادیه‌ی اروپا یک بسته آموزشی را در مورد حقوق اطفال و پولیس که شامل یک کتاب رهنما و یک ویدیوی تعلیمی است، تهیه کرده است. قبلاً در سال ۲۰۰۸، زمانی که وضعیت امنیتی بهتر بود، کارمندان پولیس اتحادیه‌ی اروپا به افسران پولیس ولایت کابل در حین جریان انجام وظیفه آموزش می‌دادند و به طور منظم از پوسته های بازرسی دیدن می‌کردند تا برای پولیس مشورت دهند.<sup>۵۹</sup>

در حالی که سنجش تأثیرات چنین برنامه های آموزشی در کوتاه مدت دشوار است، بسیاری از آموزش دیدگان پولیس اتحادیه‌ی اروپا که با ایشان مصاحبه صورت گرفته، گفته اند برنامه های آموزشی بسیار کوتاه مدت بوده و دوباره پیگیری نشده است. به طور مثال، آموزش دیدگان در وزارت عدلیه اظهار داشتند که بسیاری از ایشان فقط یک روز آموزش دیدند و هیچ برنامه تعقیبی از جانب پولیس اتحادیه‌ی اروپا برگزار نشد.<sup>۶۰</sup> علاوه بر این، افسران پولیس در حوزه ۳ شهر کابل که از طریق پروژه پولیس شهر کابل در سال ۲۰۱۲ تحت مربی‌گری و رهنمایی قرار گرفته بودند هیچ نوع برنامه آموزشی تعقیبی را دریافت نکردند و هیچ بررسی هم صورت نگرفت تا دیده شود که آیا آنان بعد از آموزش، وظایف شانرا بهتر انجام می‌دهند یا خیر. همچنان، یک مشکل عمومی چنین برنامه های آموزشی و مربی‌گری، سطح بلند نوسان کارمندان در داخل پولیس ملی افغانستان و پولیس اتحادیه‌ی اروپا بود که مانع تدویر برنامه های پایدار و متمرکز آموزشی و مربی‌گری می‌شد.<sup>۶۱</sup>

در کل، این برنامه های آموزشی تنها در صورتی می‌توانست تأثیرات دراز مدت و پایدار داشته باشد که آموزگاران آن دارای مهارت های رهبری و مدیریت می‌بودند. در حالی که "بسیاری از کسانی که در سکتور اصلاحات پولیس افغانستان دخیل بودند فقط تجربه عملیاتی داشتند. دانش و تجربه عملیاتی برای انتقال تخنیک های پولیسی ضروری است، ولی برای رسیدن به اصلاحات کافی نیستند."<sup>۶۲</sup> علاوه بر این، از آنجایی که اکثریت آموزگاران پولیس اتحادیه‌ی اروپا به زبان دری و پشتو صحبت نمی‌توانستند، همه دوره‌ی آموزشی باید توسط مترجمین غیر مسلکی که از اصطلاحات پولیسی آگاه نبودند ترجمه می‌شد. همه این موانع تأثیر برنامه های آموزشی و مربی‌گری پولیس اتحادیه‌ی اروپا را محدود می‌ساخت.

۵۶ مصاحبه با یک معین پیشین وزارت امور داخله، کابل، ۲۰ دسامبر سال ۲۰۱۷.

۵۷ مصاحبه با یکی از افسران بلند رتبه کالج کارمندان پولیس، کابل، ۱۷ دسامبر سال ۲۰۱۷.

۵۸ مصاحبه با سرپرست ریاست کالج کارمندان پولیس، کابل، ۱۷ دسامبر سال ۲۰۱۷.

۵۹ برای مثال کلب بازدید پولیس اتحادیه اروپا از پوسته های بازرسی در شهر کابل مشاهده کنید: <https://www.youtube.com/watch?v=kavxjzjCVXoU>

۶۰ مصاحبه نویسنده با یکتا از آموزش دیده گان پولیس اتحادیه اروپا در وزارت عدلیه، شهر کابل، ۱ نوامبر سال ۲۰۱۷.

۶۱ مصاحبه آنلاین نویسنده با یکتا از کارمندان پولیس اتحادیه اروپا، کابل، ۲۵ ماه جنوری سال ۲۰۱۸.

۶۲ «افغانستان: پولیس اتحادیه اروپا در عمل»، امنیت و دفاع اتحادیه اروپا، ۲۰۰۸ <<https://www.youtube.com/watch?v=kavxjzjCVXoU>> (در ۲۶ دسامبر سال ۲۰۲۱ بدسترس قرار گرفت)



## ۵.۴ اهدافی محقق نشده و چالش‌ها

پولیس اتحادیه‌ی اروپا به بخشی از اهداف مهم اش دست نیافت، امری که بعضی از محققین را واداشته است اینگونه نتیجه‌گیری کنند «فعالیت‌های پولیس اتحادیه‌ی اروپا به اساس دلایل مختلف نمادی از ناکامی اعمال مدل اصلاحات سکتور امنیتی است. این دلایل عبارتند از نگرانی‌های امنیتی، نهاد‌های ضعیف داخلی، فقدان انسجام نهاد‌های اتحادیه‌ی اروپا و ناهمگونی میان نهاد‌های اتحادیه اروپا و اتلانتیک و عدم تعهد به ماموریت پولیس اتحادیه‌ی اروپا».<sup>۶۳</sup>

یکی از اهداف مهم پولیس اتحادیه‌ی اروپا که تحقق نیافت این بود که اتحادیه منحیث یک چتر برای همه برنامه‌های جامعه‌ی بین‌المللی مربوط به اصلاحات پولیس نقش ایفا کند. برای رسیدن به این هدف، برنامه‌ای طراحی شده بود تا بورد بین‌المللی هماهنگی پولیس را برای هماهنگ‌سازی همه تلاش‌های جامعه‌ی بین‌المللی مربوط به اصلاحات پولیس در سال ۲۰۰۷ ایجاد نماید. اما موفقیت زیادی در راستای رسیدن به این هدف بدست نیامد «زیرا شرکای بین‌المللی حاضر نبودند هماهنگ شوند و بورد بین‌المللی هماهنگی پولیس را منحیث یک تلاش بلند پروازانه اتحادیه‌ی اروپا برای رهبری سکتور پولیس، تلقی می‌کردند».<sup>۶۴</sup> تا سال ۲۰۱۰، نقش پولیس اتحادیه‌ی اروپا، نقش نماینده خاص اتحادیه‌ی اروپا و همچنان نقش نماینده اتحادیه‌ی اروپا در رابطه به هماهنگی و پالیسی‌سازی محلی، روشن نبود. علاوه بر این، عده‌ای از کشور‌های عضو اتحادیه اروپا، به عوض اینکه کارمندان خویش را به پولیس اتحادیه‌ی اروپا بگمارند، به تلاش‌های موازی انفرادی خویش در مورد اصلاحات پولیس ادامه دادند.<sup>۶۵</sup> در حالی که یکی از ساحات تمرکز پولیس اتحادیه‌ی اروپا مربی‌گری بود، این اتحادیه تنها در ماه اپریل سال ۲۰۱۳ توانست یک کتاب رهنمای مربی‌گری را که حاوی مفاهیم، روش‌شناسی و اجراءات پولیس اتحادیه‌ی اروپا در افغانستان می‌شد، تهیه کند.<sup>۶۶</sup>

در سطح محلی، مقامات پولیس افغانستان از «طرز العمل‌های طولانی و پیچیده» تصمیم‌گیری پولیس اتحادیه‌ی اروپا ناراضی بودند و به این باور بودند که این طرز العمل‌ها وقت‌گیر است و نشان می‌دهد که پولیس اتحادیه‌ی اروپا برای تصمیم‌گیری به شدت متکی بر هر عضو این اتحادیه است.<sup>۶۷</sup> مقامات پولیس افغانستان نیز اظهار داشتند که معیارهای سخت‌گیرانه امنیتی پولیس اتحادیه‌ی اروپا مانع تأثیر گذاری و کمک‌رسانی آنها بود. یک مقام بلند پایه اظهار داشت که پولیس اتحادیه‌ی اروپا سخت‌گیر بود، آنان هیچ نوع خطر را به خود نمی‌گرفتند. بسیاری اوقات آنان خود را قید می‌کردند و ما مجبور بودیم به محل آنان برویم.<sup>۶۸</sup>

دخیل نبودن مقامات پولیس افغانستان در تطبیق برنامه عملیاتی پولیس اتحادیه‌ی اروپا ضعف دیگر مهم این پروژه بود. هیأت‌های حقیقت‌یاب از جانب ریاست مدیریت بحران و پلان‌گذاری با مقامات بلند پایه افغانستان در وزارت امور داخله مشورت‌هایی را انجام دادند و اسناد داخلی پلان‌گذاری به دلایل امنیتی محرم نگه‌داشته شده بود. در یک محیط بسیار آرام امنیتی، شریک‌سازی یا حتی ارزیابی مشترک تطبیق دستور کار یقیناً ترجیح داده می‌شود. از جانب دیگر، پلان‌گذاری ملکی و توانمندی‌های رهبری و کشور‌های عضو تلاشی را به راه انداخت تا به‌طور کامل شرکای ملی و بین‌المللی را درین پروسه دخیل سازند.

۶۳ اتحادیه اروپا، نشریه رسمی، متن، ۳، سی (۲۰۱۰).

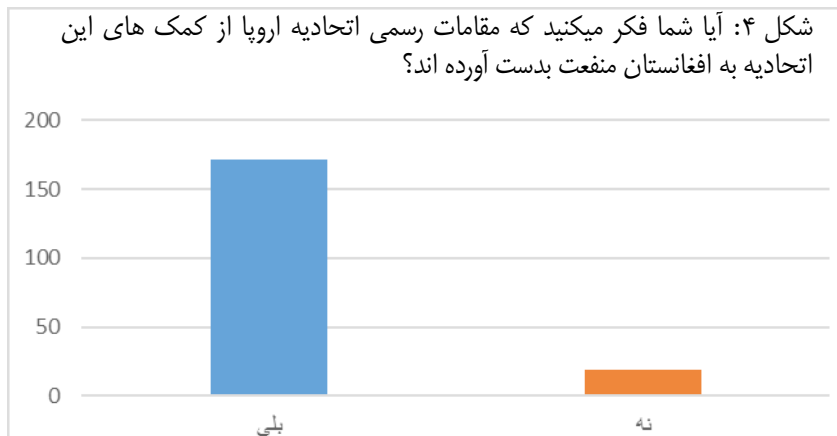
۶۴ ماموریت پولیس اتحادیه اروپا در افغانستان: نتایج مختلط، محکمه مفتشین اروپایی.

۶۵ تونینا میری، «ایجاد پولیس در افغانستان: یک مورد مطالعاتی اصلاحات امنیتی ملکی».

۶۶ مکزیچ ایچ ای لریوی، «از گفتار تا عمل: دخیل بودن اتحادیه اروپا در جنگ افغانستان از طریق ماموریت پولیس اتحادیه اروپا در افغانستان»، امنیت اروپایی، ۲۱، ۲ (۲۰۱۲)، ۱۸۵ - ۲۰۱. <https://doi.org/10.1080/10767688.2012.665883>.

۶۷ مصاحبه با یک مقام بلند پایه پولیس، وزارت امور داخله، ۱۳ دسامبر سال ۲۰۱۷.

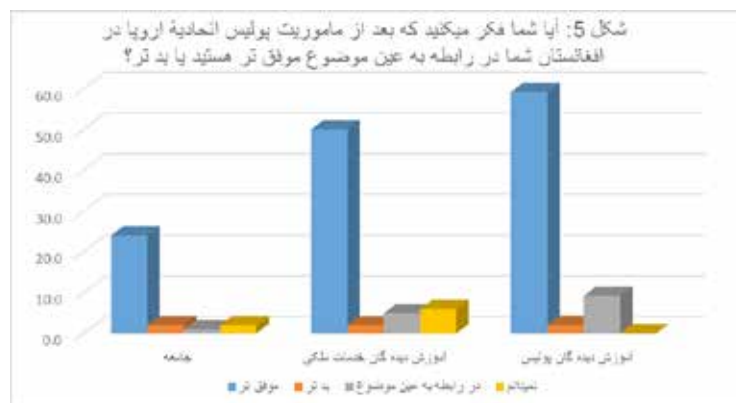
۶۸ مصاحبه با یک افسر پولیس، وزارت امور داخله، ۱۳ دسامبر سال ۲۰۱۷.



مقامات مختلف پولیس افغانستان اظهار می کنند که آنان در مورد فعالیت های پولیس اتحادیه اروپا بیشتر نمی دانند. به طور مثال، یک معین پیشین وزارت امور داخله گفت هنگامی که موضوع برنامه عملیاتی پولیس اتحادیه اروپا مطرح می گردید، برای افغانان هیچ چیز روشن نبود. به طور یک مثال، وی گفت «این امر به ما روشن نبود که آنان چقدر بودجه داشتند و چگونه

بودجه خود را مصرف می کردند.»<sup>۶۹</sup> علاوه بر این، یک فعال برجسته جامعه مدنی از پولیس اتحادیه اروپا به خاطر نداشتن هیچ نوع ارتباط با سازمان های جامعه مدنی افغانستان انتقاد کرد. وی علاوه کرد «جامعه مدنی و پولیس افغانستان با هم هیچ نوع ارتباط ندارند و اتحادیه اروپا توانست به ایجاد ارتباط قوی میان این دو سازمان کمک کند تا مشکل عمده پولیس افغانستان حل شود.»<sup>۷۰</sup> این موضوع منتج به شکل گیری این تصور گردیده بود که مقامات اتحادیه اروپا از کمک به افغانستان منفعت جسته اند. درین سری، از میان ۱۹۰ تن که به سوال «آیا شما فکر میکنید که مقامات اتحادیه اروپا از کمک به افغانستان منفعت برده اند؟»، پاسخ داده بودند، ۱۷۱ تن گزینه ی «بلی» را انتخاب کردند (به شکل ۴ نگاه کنید). دلایل مختلف برای چنین غلط فهمی وجود دارد. در جریان مصاحبه ها، یک افسر پولیس گفت «پولیس اتحادیه اروپا محافظین زیادی برای خود استخدام کرده بود و مقدار زیاد بودجه را برای مصارف خودشان می پرداخت.»<sup>۷۱</sup> علاوه بر این، طبق گزارش مفتشین محکمه اروپایی، پولیس اتحادیه اروپا در سال ۲۰۱۵، ۱۴۶ عراده موتر زرهی در افغانستان داشت، که از میان این تعداد فقط چند عراده آن به طور منظم استفاده می شد و قیمت مجموعی این موتر های زرهی به ۲۵،۲ میلیون یورو می رسید (بخشی از دارایی بسیار مهم این ماموریت)<sup>۷۲</sup> و بیشتر از نصف بودجه سال اول ایشان بود. بالاخره، چنین سوء برداشت نشان می دهد که اطلاع رسانی اتحادیه اروپا به جامعه محلی کارا و مثر نبود.

به طور خلاصه، در حالی که تطبیق بعضی اهداف با کم و کاستی مواجه بود، پولیس اتحادیه اروپا در رابطه به اصلاحات پولیس افغانستان تأثیرات پایدار و مهمی نیز از خود بجا گذاشت. معرفی مفهوم پولیس مدنی، کالج کارمندان پولیس، تقویت افسران پولیس زن، شامل کردن حقوق بشر در آموزش پولیس و همکاری میان سکتور عدلی - پولیس بخشی از تأثیرات مهم پولیس اتحادیه اروپا است. اکثریت پاسخ دهندگان ما پذیرفته اند که آنان بعد از ماموریت پولیس اتحادیه اروپا " در وضعیت بهتر" قرار دارند و آموزش دیدگان پولیس اتحادیه اروپا به فیصدی زیاد به این عقیده اند که پولیس بعد از تطبیق برنامه های پولیس اتحادیه اروپا در وضعیت بهتر هستند ( شکل ۵ را ببینید).



۶۹ مصاحبه با یک معین پیشین وزارت امور داخله، کابل، ۲۰ دسامبر سال ۲۰۱۷.

۷۰ مصاحبه با یک رئیس سازمان پیشتاز جامعه مدنی، ۱۸ دسامبر ۲۰۱۷.

۷۱ مصاحبه با یک افسر پولیس، وزارت امور داخله، ۱۳ دسامبر ۲۰۱۷.

۷۲ ماموریت پولیس اتحادیه اروپا در افغانستان: نتایج مختلط، محکمه مفتشین اروپایی.

## ۶. سفارشات در رابطه با پالیسی

### ۱. تعریف اهداف واضح و مقاصد قابل سنجش:

تجربه پولیس اتحادیه‌ی اروپا در افغانستان نشان می‌دهد که تا زمانی که هدف روشن و قابل سنجش وجود نداشته باشد، سنجش موفقیت یا ناکامی ماموریت دشوار است. درسی که ازین ماموریت می‌توان آموخت این است که باید تا حد امکان هدف واضح و قابل سنجش تعیین شود تا پیشرفت ماموریت اندازه‌گیری و ردیابی شود. علاوه بر این، اهداف باید بر اساس واقعیت‌های عینی تعیین شود و پالیسی‌سازان باید از موانع محیطی تطبیق اصلاحات سکتور امنیتی آگاه باشند.

بنا بر این، کشور های عضو اتحادیه‌ی اروپا نیاز دارند دستور کار این ماموریت را از آغاز ماموریت با طرح سنجش‌های میان مدت و نهایی به صورت واضح تعریف کنند در حالی که برنامه عملیاتی این ماموریت باید ضمیمه‌هایی را در مورد میتودولوژی (آموزش، مربی‌گری، مشورت دهی و نظارت) و اجرای رویکرد جامع، تدوین می‌کند.

### ۲. شامل ساختن مقامات افغان در پلان گذاری و تطبیق:

هرچند پولیس افغانستان شاید متناسب با معیارهای بین المللی دارای متخصصین مسلکی و ماهر نباشند، ولی می‌توانند از طریق کمک به فهم واقعیت‌های محلی در پلان گذاری پروژه پاسخ به منازعه نقش بازی کنند. بنا بر این، دخیل ساختن آنان شانس موفقیت یک پروژه را افزایش می‌دهد. علاوه بر این، اتحادیه‌ی اروپا با چنین رویکرد می‌تواند مطمئن باشد که اولویت‌های محلی در پلان گذاری‌ها انعکاس داده شده و هدف و مقصد ماموریت واقعی است. این امر سطح احساس مالکیت را در میان مردم محل افزایش داده و باعث می‌شود مردم احساس نکنند که تمام این ماموریت یک پروژه خارجی است. همچنان، برنامه عملیاتی و هر نوع بازنگری بعدی دستور کار باید با شرکای محلی کلیدی شریک ساخته شده و با آنان مشورت صورت گیرد.

### ۳. سرمایه‌گذاری روی ارتباطات عامه:

یک بخش مهم اصلاحات پولیس باید روی کسب اعتماد جامعه و جامعه‌ی مدنی متمرکز باشد. در حالی که چنین اعتماد از طریق تأمین ارتباطات عامه شفاف و منظم و شریک‌سازی معلومات، بدست می‌آید، این تحقیق دریافته است که تعامل کافی با جامعه محلی و سازمان‌های جامعه‌ی مدنی وجود نداشته است. آگاهی محدود مردم از پولیس اتحادیه‌ی اروپا گواه این مدعا است. به همین قسم، یک ماموریت مانند پولیس اتحادیه‌ی اروپا باید بیشتر در رابطه به اطلاع‌رسانی عامه سرمایه‌گذاری کرده و ترجیحا ملاقات‌هایی را با فعالان جامعه‌ی مدنی، نمایندگان مطبوعات و بزرگان جامعه تنظیم کند.

در حالی که ارتباطات عامه برای همه ساختارهای اتحادیه‌ی اروپا یک نقطه ضعف است، پولیس اتحادیه‌ی اروپا در نتیجه حضور کم‌رنگش برای یک مدت طولانی در افغانستان باقی ماند و در طی ده سال از عملیاتش در یک محیط متخاصم، متحمل حملات عمده نشد.

### ۴. تداوم حمایت از پولیس زن افغان:

تعداد پولیس‌های زن افغان در طی تطبیق برنامه‌های پولیس اتحادیه‌ی اروپا به‌طور قابل ملاحظه افزایش یافته است. به هرصورت، پولیس زن هنوز هم فقط ۲,۱۳ فیصد پولیس ملی افغانستان را تشکیل می‌دهد. اتحادیه‌ی اروپا باید حمایت خود از پولیس زن افغان را ادامه داده و روی تقویت و کمک به آنها در این نبرد طولانی ادامه دهد. این هدف با تعهد اتحادیه‌ی اروپا برای محافظت از حقوق بشر و آموزش پولیس افغان به هدف احترام به حقوق بشر، پیوند دارد.

## ۵. تهیه منابع و بودجه کافی

چنانچه درین مقاله بحث شد، بخشی از تأثیر محدود پولیس اتحادیه‌ی اروپا ناشی از نبود منابع و کارمندان بوده است که باید از جانب کشور های عضو اتحادیه‌ی اروپا پشتیبانی می شد. علاوه بر این، در حالی که داوطلبانه بودن همه ماموریت های ملکی امر پسندیده ای است ولی کارمندان ماموریت در محیطی مانند افغانستان باید ترجیحا از کمیسیون اتحادیه‌ی اروپا باشد.

اما این پیشنهاد قابل عملی شدن نیست زیرا کارمندان کمیسیون اروپا نه کارمندان پولیس هستند و نه هم گماشتگان پالیسی مشترک دفاعی و امنیتی و کارمندان کمیسیون در سطوح نمایندگی ها کار می کنند. کشور های عضو قطعا از واگذاری یگانه عرصه مدیریت بحران (اصلاحات سکتور امنیتی) که در داخل پالیسی مشترک امنیتی و دفاعی کار می کند، حمایت نمی کنند. به تعبیر دقیق تر، باید کشور های عضو فراخوانده شوند تا تعهدات خویش را که در ساختار شورا به آنها متعهد گردیده بودند، تعقیب کرده و تضمین نمایند که همه ماموریت های پالیسی مشترک امنیتی و دفاعی و بویژه آنهايي که در محیط های مشکل امنیتی هستند دارای کارمند کافی بوده و بخاطر تطبیق دستور کار ماموریت، منابع ضروری را در اختیار دارند.

## ۶. ضرورت به پولیس ملکی

هیچ تردیدی وجود ندارد که افغانستان نیازمند پولیس ملکی و مسلکی است، زیرا شکی وجود ندارد که بعد از ۱۵ سال حمایت بین المللی و به طور خاص ۱۰ سال حمایت پولیس اتحادیه‌ی اروپا در افغانستان، هدف مربوط به پولیس ملکی تحقق نیافته است. در حالی که اتحادیه‌ی اروپا این کار را انجام نداد، افغان ها باید مالکیت بخش های ملکی اصلاحات سکتور امنیتی را به عهده می گرفتند. پایان ماموریت پولیس اتحادیه‌ی اروپا، از لحاظ پایداری و مالکیت، به معنای پایان نقش اتحادیه‌ی اروپا نیست، زیرا نمایندگی اتحادیه‌ی اروپا به حمایت خویش از تعدادی از پروژه های پولیس حمایت کرده و صندوق وجهی نظم و قانون افغانستان را تمویل می کند.

## ۷. مأخذ

- Amt, Auswärtiges, 'Assistance for Rebuilding the Police Force in Afghanistan', 2006, 1-17
- BBC Persian, 'زنان افغان در نهادهای امنیتی "مورد آزار و اذیت جنسی" قرار می گیرند', BBC Afghanistan, 2016 <[http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2016/06/160614\\_k05\\_afghan\\_women\\_in\\_security\\_sector](http://www.bbc.com/persian/afghanistan/2016/06/160614_k05_afghan_women_in_security_sector)> [accessed 26 December 2017]
- Chivvis, C S, EU Civilian Crisis Management: The Record So Far (Pittsburgh: RAND, 2010) <[https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND\\_MG945.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND_MG945.pdf)>
- Echavez, Chona R., and Qayoom Suroush, 'Policy Brief Summarizing Perception Studies in Afghanistan', EUNPACK, 6 (2017), 10 <<http://www.eunpack.eu/publications/policy-briefsummarizing-perception-studies-afghanistan>>
- EEAS, 'EU-Afghanistan Relations, Factsheet - European External Action Service', European Union External Action, 2017 <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/10740/EU-Afghanistan relations, factsheet](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/10740/EU-Afghanistan%20relations,%20factsheet)> [accessed 20 December 2017]
- EU, 'COUNCIL JOINT ACTION 2007/369/CFSP', Official Journal of the European Communities, L 269 (2000), 1-15 <https://doi.org/2004R0726> - v.7 of 05.06.2013
- , 'Official Journal', Text, 3 (2010)
- EU Security and Defence, 'Afghanistan: EUPOL at Work', 2008 <<https://www.youtube.com/watch?v=kavxjiCVXoU>> [accessed 26 December 2017]
- European Court of Auditors, The EU Police Mission in Afghanistan: Mixed Results, 2015 <<https://doi.org/10.2865/893461>>
- Fescharek, Nicolas, 'Forward Procrastination? Afghanistan's Lessons about Europe's Role as a Security Provider', International Spectator, 50 (2015), 43-59 <<https://doi.org/10.1080/03932729.2015.1055449>>
- 'Government Respose to House of Lords Select Committee', 2010
- House of Lords, 'The EU's Afghan Police Mission: Report with Evidence', 2011
- ICG, Reforming Afghanistan's Police, 2007
- Larivé, Maxime H A, 'From Speeches to Actions: EU Involvement in the War in Afghanistan through the EUPOL Afghanistan Mission', European Security, 21 (2012), 185-201 <<https://doi.org/10.1080/09662839.2012.665883>>
- Murray, Tonita, 'Police-Building in Afghanistan: A Case Study of Civil Security Reform', International Peacekeeping, 14 (2007), 108-26 <https://doi.org/10.1080/13533310601114327>
- Sedra, Mark, 'Diagnosing the Failings of Security Sector Reform in Afghanistan', Sicherheit Und Frieden (S+F) / Security and Peace (Nomos Verlagsgesellschaft mbH), 233-38 <<https://doi.org/10.2307/24232770>>

Terrence K. Kelly, Nora Bensahel, Olga Olikier, Security Force Assistance in Afghanistan Identifying (Washington DC: RAND, 2011) <https://www.rand.org/pubs/monographs/MG1066.html>

U.S Government Accountability Office, 'Efforts to Establish Army and Police Have Made Progress but Future Plans Need to Be Better Defined', 2005, p. 53 <<https://www.gao.gov/products/GAO-05-575>> [accessed 28 December 2018]

Union, European, 'COUNCIL DECISION 2014/922/CFSP', Official Journal of the European Union, 2 (2014), 17-18

Wikileaks, 'EU Request For Support To EU Police Mission In Afghanistan', 2007 <[https://www.wikileaks.org/plusd/cables/07USEUBRUSSELS2603\\_a.html](https://www.wikileaks.org/plusd/cables/07USEUBRUSSELS2603_a.html)> [accessed 14 December 2017]

Wilder, Andrew, 'Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police', Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2007, 94

Zinab Perzad, "؟" کارزار زنان در تأمین امنیت؛ چهره ی وزارت داخله تغییر می کند, Etilaat Roz Newspaper (Kabul, 23 December 2017) <<http://www.etilaatroz.com/55055>> [accessed 24 December 2017]





**EUNPACK**

A CONFLICT SENSITIVE UNPACKING OF  
THE EU COMPREHENSIVE APPROACH  
TO CONFLICT AND CRISES MECHANISM



واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان  
ناحیه ۱۰، سرک ۱، فیز A، شهر نو  
کابل، افغانستان  
شماره تماس: ۶۰۸ ۵۴۸ ۷۹۹ (۰) ۹۳+  
ایمیل: [publications@areu.org.af](mailto:publications@areu.org.af)  
وبسایت: [www.areu.org.af](http://www.areu.org.af)

تمام نشریات واحد تحقیق و ارزیابی  
افغانستان را می‌توانید از صفحه اینترنتی  
[www.areu.org.af](http://www.areu.org.af) این اداره  
دریافت نمایید.

همچنان نسخه های چاپی بعضی از  
نشریات این اداره را می‌توانید از دفتر  
واحد تحقیق و ارزیابی افغانستان  
بدست آورید.

ISBN 978-9936-641-28-0



9 789936 641280