



UNIONENS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 21.12.2021
JOIN(2021) 35 final

FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

En EU-strategisk tilgang til støtte for afvæbning, demobilisering og reintegration af tidligere kombatanter

1. Indledning

Konflikternes skiftende karakter, udbredelsen af væbnede grupper og den øgede vold forårsager enorm smerte og lidelse og påvirker i høj grad mænds, kvinders, drenge og pigers liv over hele verden. Når freden stopper, og væbnede konflikter destabiliserer stater og hele regioner, står Den Europæiske Union (EU) ofte over for direkte eller indirekte konsekvenser og nye sikkerhedsudfordringer. Derfor er EU mere end nogensinde før nødt til at finpudse sin reaktion som global fredsaktør, der tackler ustabilitet og konflikter uden for EU's grænser.

EU har en lang tradition for at yde støtte til at forbedre sikkerheden og den menneskelige udvikling i lokalsamfund og hos enkeltpersoner, der søger en vej ud af en konflikt. I forbindelse med overgangen fra konflikt til fred er det afgørende at fremme ansvarlige exitmuligheder, politiske processer og alternative indkomstmuligheder for de involverede parter. Støtte til fredsprocessen i Colombia eller i den indonesiske provins Aceh, forsøg på at komme ud af konfliktområderne i det nordøstlige Nigeria eller styrke reintegrationen af veteraner fra konflikten i det østlige Ukraine viser nogle af de måder, hvorpå EU kan tilpasse og støtte disse tilsagn.

Afvæbning, demobilisering og reintegration af tidligere kombattanter spiller en afgørende rolle for stabilisering og opbygning af varig fred. Det kan forhindre yderligere udnyttelse af klager og ustabilitet fra væbnede gruppers side, hvoraf nogle kan udpeges som terrororganisationer. Afvæbning, demobilisering og reintegration er således en integreret del af EU's bidrag til, at volden ikke blusser op igen, og til en bredere stabilisering, da det imødegår de risici, som væbnede grupper udgør, og støtter overgangen fra væbnet konfrontation til politisk engagement og inkluderende regeringsførelse.

Afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsinitiativerne støder nogle gange på specifikke hindringer, bl.a. i form af: svagt lokalt og nationalt ejerskab, en fragmenteret tilgang til fredsopbygning, urealistiske eller ikkeunderstøttede bestemmelser eller forventninger som følge af våbenhvile eller fredsftaler, kortsigtede reintegrationsstrategier og ineffektiv forvaltning af sikkerhedssektoren og retsvæsenet. EU's erfaringer har vist, at der er behov for et tidligt engagement med et langsigtet perspektiv, fleksibilitet og kapacitet til at reagere hurtigt, forbinde diplomatiet og udviklings-, freds-, sikkerheds- og forsvarsindsatsen i højrisikosituationer.

For at imødegå de udfordringer, som væbnede grupper udgør, og for at maksimere virkningen af sine foranstaltninger besluttede EU at ajourføre sin afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationspolitik¹ på grundlag af sin globale strategi og EU's integrerede tilgang til eksterne konflikter og kriser² (i det følgende benævnt "integreret tilgang"). EU's ajourførte afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationspolitik vil matche ambitionen om et stærkere Europa i verden på grundlag af dets engagement i FN's fredsdagsorden³, som fokuserer på konfliktforebyggelse og proaktive veje til fred og udvikling. Ved at gøre dette bidrager EU til at forebygge afsmittende virkninger fra naboregioner og omkringliggende regioner, der kan påvirke EU's indre sikkerhed⁴.

¹ Europa-Kommissionen og Rådet for Den Europæiske Union godkendte EU-konceptet for støtte til afvæbning, demobilisering og reintegration (dok. 13727/4/06 REV 4) i december 2006.

² Fælles vision, fælles handling: Et stærkere Europa — En global strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik og Rådets konklusioner om den integrerede tilgang til eksterne konflikter og kriser (5413/18).

³ Se henholdsvis FN's Generalforsamling og Sikkerhedsrådets resolution 70/262 og 2282.

⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om strategien for EU's sikkerhedsunion (COM(2020) 605 final).

Definition og formål

Afvæbning, demobilisering og reintegration henviser til frivillig inddragelse af mænd og kvinder, der er medlemmer af eller tilknyttet væbnede styrker og grupper i forbindelse med nedlægning af deres våben, afbrydelsen af kommando- og kontrolstrukturer og overgangen til civile liv. Bæredygtig (re)integration er hovedformålet med afvæbning, demobilisering og reintegration. Dette indebærer flere overvejelser vedrørende sikkerhed, sociale og psykologiske behov og fremtidige socioøkonomiske, uddannelsesmæssige, sundhedsmæssige, juridiske og politiske perspektiver, ikke kun for de tidligere kombattanter og de personer, der har tilknytning til dem, men også for familierne og de lokalsamfund, som de (re)integreres i. Som sådan står **afvæbning, demobilisering og reintegration i krydsfeltet mellem humanitær indsats, udviklings- og fredsbestræbelser**⁵.

I denne fælles meddelelse **fastlægges en omfattende politik for hele EU** med henblik på at **vurdere og engagere sig** i afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesser, og der foreslås midler til at **udforme og yde støtte** til afvæbning, demobilisering og reintegration i de berørte lande og regioner på en **koordineret og konfliktfølsom måde**⁶ og i **overensstemmelse med folkeretten**, direkte og sideløbende med partnere, herunder FN⁷, Verdensbanken, regionale organisationer og tredjelande.

Denne meddelelse indeholder derfor:

- en præsentation af **EU's tilgang til afvæbning, demobilisering og reintegration** og en fremhævelse af de **typer bidrag**, som EU og dets medlemsstater kan yde
- styrkede **forbindelser** med andre **centrale politikker og instrumenter** i hele konfliktskyklussen
- beskrivelse af de **vejledende principper** for EU-aktører
- forslag til særlige **værktøjer og tiltag**.

2. Tilpasning af EU's afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationstilgang til skiftende kontekster

I aktuelle konflikter er der i stigende grad involveret mere fragmenterede væbnede grupper med flydende kommandostrukturer, tværnationale dimensioner og forbindelser til organiserede kriminelle organisationer og terrororganisationer. Den dynamik, der fører til radikalisering, udnytter sociale, etniske, kulturelle, økonomiske, politiske, religiøse og sikkerhedsmæssige problemer, der forstærkes af svage retsstatsforhold, svage statslige strukturer og svage offentlige forvaltninger, ulige adgang til jord og naturressourcer, klimaændringer og miljømæssigt sårbare omgivelser.

De rammer, som traditionelt udgør ryggraden i afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesserne, dvs. varige våbenhviler og bæredygtige fredsaftaler, er ofte ikke til stede. Desuden kan andre centrale betingelser for afvæbning, demobilisering og reintegration — de modstridende parter gensidige tillid til fredsprocessen, deres vilje til at engagere sig og

⁵ Konceptet og praksis i forbindelse med sammenhængen mellem humanitær bistand, udvikling og fred, som til tider omtales som den tredobbelte sammenhæng, giver forskellige aktører mulighed for at arbejde og engagere sig på en trinvis og integreret måde i gensidig respekt for hinandens mandater, værktøjer og principper.

⁶ Definitionen af konfliktsensitivitet findes i 2020 Guidance Note on the Use of Conflict Analysis in Support of External Action.

⁷ EU kan også drage fordel af de reviderede integrerede afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsstandarder.

minimumsniveauet for sikkerhed — blive undergravet. Enkeltpersoner og grupper, der forlader en væbnet konflikt, kan således både have behov for bistand og støtte, når der foreligger en fredsftale, og mens konflikten stadig er i gang.

Deltagelse i afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesser

For at håndtere forventningerne og øge tilliden til en fredsproces bør mænds, kvinders, drenge og pigers deltagelse i en afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsproces være baseret på kontekstspecifikke, klare og stabile **støtteberettigelseskriterier**, der tager hensyn til alder, køn og mangfoldighed. Selv om rollerne kan overlape hinanden, omfatter de relevante kategorier for afvæbning, demobilisering og reintegration:

- kombattanter i væbnede styrker og/eller væbnede grupper og enkeltpersoner, der udfylder støttefunktioner, ofte betegnet som tilknyttede personer
- civile hjemvendte og selvdemobiliserede personer
- familiemedlemmer og andre personer, over for hvem der består forsørgerpligt, med tilknytning til medlemmer af væbnede grupper
- bortførte, børn, overlevende og andre ofre
- samfund, hvor tidligere kombattanter og de personer, som har tilknytning til dem, (re)integreres.

Den internationale menneskerettighedslovgivning, den humanitære folkeret og den internationale strafferet fastsætter begrænsninger i adgangen til afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesser for gerningsmænd til krigsforbrydelser, folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og grove krænkelser af menneskerettighederne. Derfor kan en person, der oprindeligt blev anset for berettiget til en given afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsproces, udelukkes og retsforfølges efter resultatet af en strafferetlig efterforskning. Endvidere forbliver grupper, der er udpeget af FN's Sikkerhedsråd eller EU som terrororganisationer⁸, eller hjemvendte fremmedkrigere og deres familier uden for afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsområdet.

Ubetinget og øjeblikkelig beskyttelse, løsladelse og (re)integration af børn, som har tilknytning til væbnede styrker og grupper⁹ (CAAFAG) i deres familie og samfund, bør til enhver tid planlægges og prioriteres, uanset den væbnede gruppes potentielle status, i overensstemmelse med den internationale menneskerettighedslovgivning og den humanitære folkeret. Børn over den kriminelle lavalder, som mistænkes for at have begået en alvorlig forbrydelse, skal overgives til civile aktører, og retfærdigheden bør ske inden for rammerne af ungdomsretsplejen.

Centrale komponenter i afvæbning, demobilisering og reintegration

EU betragter afvæbning, demobilisering og reintegration som en politisk, ikkemilitær og transformativ proces, der i høj grad er afhængig af nationalt og lokalt ejerskab, freds- og udviklingsbestrebelse og opbygning af modstandsdygtighed. EU's engagement til støtte for afvæbning, demobilisering og reintegration, dets fokus på specifikke komponenter, deres rækkefølge og formulering skal skræddersys til hver enkelt specifik kontekst.

⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En dagsorden for bekæmpelse af terrorisme i EU: foregribe, forebygge, beskytte, reagere (COM(2020) 795).

⁹ EU's retningslinjer om børn i væbnede konflikter. Børn, som har tilknytning til væbnede styrker og grupper, er undertiden blevet kaldt børnesoldater.

EU kan støtte initiativer, der ikke udtrykkeligt omtales som afvæbning, demobilisering og reintegration¹⁰, men som stadig har til formål at mindske volden eller øge modstandsdygtigheden på lokalt plan og øge den enkeltes evne til at modstå væbnede gruppers (gen)rekruttering. At skabe muligheder — hvad enten de er spontane eller strukturerede — for på ansvarlig vis at forlade væbnede grupper og vende tilbage til det civile liv kan bidrage til miljøer, der er mere befordrende for afvæbning, demobilisering og reintegration.

Afvæbning er sikker vurdering, indsamling, dokumentation, kontrol og bortskaffelse af våben, ammunition og sprængstoffer, der anvendes af kombattanter og de personer, som har tilknytning til dem, og sommetider også af civilbefolkningen, for at mindske den ulovlige handel med primært håndvåben og lette våben (SALW) og dertil knyttede genstande. Afvæbning kan finde sted i alle faser af afvæbning, demobilisering og reintegration, være midlertidig¹¹ eller betinget af en bredere politisk udvikling eller en igangværende fredsproces.

*EU kan støtte **afvæbning** og/eller våben- og ammunitionsforvaltning gennem politik og politisk dialog eller ved at yde bistand og ekspertrådgivning til nationale eller lokale myndigheder. Der kan overvejes fælles afvæbningsoperationer inden for rammerne af en FSFP-mission og/eller -operation, hvis Rådet træffer afgørelse herom i overensstemmelse med artikel 43 i TEU, ud over at bidrage til initiativer med mandat fra FN eller regionalt og nationalt styrede initiativer. Det operationelle samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder i og uden for EU bør også fortsætte under prioritet vedrørende skydevåben i den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT)¹².*

Demobilisering henviser til adskillelse og/eller frakobling af voksne medlemmer¹³ af væbnede styrker og væbnede grupper fra kommandostrukturer og deres overgang til civilstand. Det medfører ændringer af retlig status og kan kræve psykosocial rådgivning og støtte til sundhedspleje. Det kan ske spontant eller organiseres gennem lovgivning eller politiske aftaler¹⁴. Behandlingen og afslutningen af støtteberettigede kombattanter og de personer, som har tilknytning til dem, omfatter midlertidig, kortsigtet og målrettet bistand, kaldet genetableringsstøtte, til dem, der gennemgår en demobiliseringsproces. I denne proces bør der tages hensyn til ofre for menneskehandel, der udnyttedes i væbnede konflikter og til krigsformål.

*EU kan støtte **demobilisering** gennem hurtig deployerbar bistand og specifikke bestemmelser under EU's eksterne programmer for finansiering af foranstaltninger, foranstaltninger i henhold til artikel 28 i TEU, bidrag fra FSFP og andre engagementer, der styrker myndighedernes kapacitet på områder som kontrol, logistik og digitalisering. Foranstaltninger til støtte for genindsættelse kan omfatte uddannelse med henblik på at forberede sig på fremtidige sociale og erhvervsmæssige udfordringer sideløbende med specifikke bestemmelser, der forbinder genindsættelse og reintegration ved f.eks. deltagelse i økonomiske projekter og udviklingsprojekter vedrørende infrastruktur, sundhedstjenester, grøn energi osv.*

¹⁰ Afvæbning, demobilisering og reintegration kan omfatte komponenter eller henvisninger til dekommissionering, tilbagetrækning, udtrædelse, reintegration eller forsoning, afhængigt af specifikke sammenhænge.

¹¹ Midlertidig forvaltning af våben og ammunition kan omfatte sikker opbevaring, der kontrolleres i fællesskab af de berørte parter.

¹² Rådets konklusioner om varig fortsættelse af EU-politikcyklussen for organiseret og grov international kriminalitet: EMPACT 2022+ (6481/21) og EU's handlingsplan for 2020-2025 om ulovlig handel med skydevåben (COM/2020/608).

¹³ Børn under 15 år betragtes som *frigivet* fra væbnede grupper i stedet for at blive demobiliseret.

¹⁴ En formel demobiliseringsproces indgår ofte i en politisk aftale og markerer en ændring af den enkeltes retlige status fra kombattant/tilknyttet person til civil, mens selvdemobiliserede personer direkte opnår civilretlig status.

Reintegration er den proces, hvorigennem tidligere kombattanter og de personer, som har tilknytning til dem, overgår til at leve som medlemmer af civilsamfundet. Denne åbne proces har en sikkerhedsrelateret, psykologisk, social, sundhedsmæssig, kulturel, religiøs, økonomisk, politisk og juridisk dimension og finder sted på individuelt, familiemæssigt og lokalt plan som led i en bredere genopretnings-, freds- og udviklingsproces.

Under særlige omstændigheder kan støtteberettigede og kontrollerede tidligere kombattanter integreres i den nationale sikkerhedssektor. Denne proces bør være nationalt ejet, fremme større inklusion og retfærdig repræsentation og imødekomme befolkningens sikkerhedsbehov samt tage hensyn til ansvarlighedsspørgsmål, tilpasninger og sikkerhedssektorens absorptionskapacitet.

EU's reintegrationsforanstaltninger vil blive kombineret med en bredere udviklings- og fredsopbygningsindsats for at støtte tidligere kombattanter og de personer, som har tilknytning til dem, i deres overgang til et civilt liv og øge modtagersamfundenes og -myndighedernes absorptionskapacitet, herunder ved at styrke lokale forvaltningsstrukturer, -kapaciteter og -processer.

Da bredere dysfunktioner i de politiske systemer, statslige institutioner, uddannelses- og sundhedssystemerne og den offentlige forvaltning yderligere mindsker mulighederne for en vellykket reintegration, vil EU overveje strukturelle tilgange. Støtte til andre konfliktramte befolkningsgrupper og en ligelig fordeling af fredsdividenden (f.eks. gennem erstatning til ofre og overlevende, herunder ofre for menneskehandel) øger lokalsamfundenes og de nationale aktørers opbakning til processen og bidrager til forsoning.

For at støtte den socioøkonomiske reintegration er EU fast besluttet på at tage fat på disse processers tværsektorielle karakter, idet de omfatter så forskelligartede aspekter som overvindelse af usikre jordbesiddelser og sikring af adgang til sundhedspleje, for at støtte adgangen til finansielle tjenesteydelser og banktjenester. Derfor skal visse nøglefaktorer for socioøkonomisk sårbarhed, såsom strukturelle makroøkonomiske underskud og hindringer for bæredygtig udvikling, trivsel og skabelse af anstændige arbejdspladser, uddannelsesmæssige mangler og ineffektive eller utilgængelige sociale systemer og sundhedsbeskyttelsessystemer, overvejes og behandles sammen med andre relevante dimensioner såsom den organiserede kriminalitets og ulovlige økonomiers rolle, risikoen for genrekruttering osv.

Gennem udviklingssamarbejde, humanitær bistand og handelssamarbejde støtter EU fremme af anstændigt arbejde, bæredygtige eksistensgrundlag og økonomier for at hjælpe landene med at komme sig efter nødsituationer og genopbygge sig selv bedre. Denne tilgang bør anvendes mere systematisk i forbindelse med reintegrationsprocessen, herunder for internt fordrevne, flygtninge og hjemvendte.

I sine bestræbelser på at fremme en fredskultur, der er befordrende for politisk reintegration, bistår EU enkeltpersoner og samfund med at erhverve de færdigheder, de har brug for til at deltage i politiske aktiviteter gennem et politisk parti, en social bevægelse eller som uafhængige aktivister, hvilket giver mulighed for pluralistisk debat og udsigt til bredere forsoning og fredsopbygning uden frygt for voldelige repressalier.

3. Et holistisk EU-engagement, der modsvarer udfordringerne i forbindelse med afvæbning, demobilisering og reintegration

Bred rækkevidde

For at matche udfordringerne i forbindelse med afvæbning, demobilisering og reintegration vil EU udnytte sine flerdimensionelle bidrag til fred, sikkerhed og udvikling:

- Som en global aktør med en styrket mæglingsprofil spiller EU en stærk samlende rolle i fredsprocesser og konfliktforebyggelse med menneskelig sikkerhed i centrum for sin indsats. EU har derfor gode forudsætninger for at yde effektiv og fleksibel støtte til afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesser gennem landestrategier eller regionale strategier. En realistisk tilgang baseret på politik og politisk dialog, som også henvender sig til statslige sikkerhedsaktører, kan mindske sandsynligheden for, at spændingerne genopblusser, og forbedre stabiliteten og modstandsdygtigheden hos EU's partnere i og uden for naboskabsområdet.
- EU opretholder den multilaterale, regelbaserede verdensorden og er fortsat stærkt engageret med bilaterale, regionale og internationale partnere for at sikre og fremme respekten for folkeretten, navnlig fuld respekt for den internationale menneskerettighedslovgivning og den humanitære folkeret. Fremme af retsstatsprincippet, herunder gennem konkrete initiativer til beskyttelse af civile og støtte til civilsamfundsorganisationer og menneskerettighedsforkæmpere, vil fremme inklusivitet og muliggøre en mere effektiv gennemførelse af EU's strategiske tilgang til kvinder, fred og sikkerhed¹⁵ og dagsordenen for unge, fred og sikkerhed¹⁶.
- Som en vigtig humanitær aktør¹⁷, udviklings- og fredsaktør støtter EU nationale institutioner og organisationer, der arbejder for at lindre menneskelige lidelser og fremme bæredygtig udvikling, øge menneskers sikkerhed og lette langsigtet reintegration af forskellige konfliktramte grupper uden for afvæbning, demobilisering og reintegration.
- EU og dets medlemsstater yder et afgørende bidrag til fred og sikkerhed. De skaber også bedre udsigter for den overordnede styring af risici i forbindelse med væbnede grupper gennem den unikke rolle, som civile og militære FSFP-missioner og -operationer og netværkene af rådgivere inden for forsvar, sikkerhed og terrorbekæmpelse spiller i EU-delegationerne.
- Brug af forskning og innovation til evidensbaseret politikudformning forbedrer støtten til afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesser og kræver forvaltning af viden og erfaringer.

En sammenhængende anvendelse af EU's værktøjskasse

Afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsinitiativer er mere effektive, hvis de understøttes af politikkerne, værktøjerne og instrumenterne i den integrerede tilgang, forudsat at de har en passende rækkefølge, realistiske mål, budgetlægning og tidsfrister for hver specifik kontekst.

Alle relevante EU-aktører, der engagerer sig i overensstemmelse med deres kompetencer, skal koordinere, høre og samarbejde på det politiske, strategiske og operationelle plan for at forbinde langsigtet politikdrevet udviklingsstøtte med kortsigtede foranstaltninger og andre bistandsforanstaltninger. EU er nu bedre rustet til at levere resultater på dette område takket

¹⁵ Rådets konklusioner om kvinder, fred og sikkerhed (15086/18).

¹⁶ Se f.eks. Rådets konklusioner om unge i foranstaltninger udadtil (8629/20) og FN's Sikkerhedsråds resolution 2250 (2015).

¹⁷ EU's humanitære bistand overholder principperne om medmenneskelighed, neutralitet, upartiskhed og uafhængighed. Se meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet — EU's humanitære indsats: nye udfordringer, samme principper (COM(2021) 110).

være vedtagelsen af et globalt Europa: instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI)¹⁸ og den europæiske fredsfacilitet (EPF)¹⁹.

Fredsopbygning og udviklingssamarbejde

EU investerer i konfliktforebyggelse og fredsopbyggende initiativer på globalt plan og sigter mod at integrere konfliktsensitivitet og modstandsdygtighed i sin optræden udadtil, herunder gennem specifikke krav²⁰ til udviklingssamarbejde og internationale partnerskaber i skrøbelige og konfliktramte lande. Dette omfatter systematisk håndtering af de grundlæggende årsager til konflikter og kriser gennem langsigtede tilgange til konfliktomstilling og fredsopbygning. I skrøbelige miljøer er bestræbelserne på at skabe plads til politisk dialog og respekt for retsstatsprincippet og for at forebygge eller mindske vold og ekstremisme på lokalt plan afgørende. I disse sammenhænge har investeringer med fokus på tidligere kombattanter, de personer, som har tilknytning til dem, og modtagersamfund en forebyggende virkning i forhold til, at konflikter og vold blusser op igen, ved at opbygge modstandsdygtighed over for og modstand mod genrekruttering fra væbnede gruppers side.

EU spiller en grundlæggende rolle i fredsprocessen i Colombia, både ved at stimulere tillid og dialog mellem tidligere FARC-EP-repræsentanter og Colombias regering og som hoveddonor til social og økonomisk reintegration af tidligere kombattanter gennem projekter samt budgetstøtte. Sammen med den fremtrædende rolle, som EU's særlige udsending for fredsprocessen spiller, blev EU's støtte udformet med en menneskerettighedsbaseret tilgang og var i overensstemmelse med principperne om ikke at lade nogen i stikken. Den tilstræber økonomisk reintegration af tidligere kombattanter gennem støtte til produktive projekter og erhvervsuddannelse, boliger og adgang til offentlige grundlæggende tjenester, rehabilitering af personer med handicap, børnepasning og styrkelse af kvinders økonomiske stilling.

De vigtigste udfordringer i den colombianske fredsproces vedrører sikkerhedsspørgsmål, der påvirker tidligere kombattanter, omfordeling af og adgang til jord til projekter og boliger, bæredygtigheden af indtægtsskabende initiativer, budgettering på lokalt og regionalt plan med henblik på reintegrationsbehov i lokale udviklingsplaner, stigmatisering og adgang til EU-finansiering via banksystemet.

Forebyggende diplomati og mægling

Som bemærket i konceptet for EU's fredsmægling²¹ er ordninger vedrørende væbnede aktører centrale i mæglings- og fredsforhandlinger. Når det er muligt, bør forhandlingsdelegationerne omfatte repræsentanter for væbnede grupper og samfund, der er berørt af afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesser. Gennemførlige og realistiske afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrations-specifikke bestemmelser, herunder indstilling af fjendtligheder, våbenhvile og magtdelingsmekanismer samt sikkerhedsordninger, øger chancerne for en vellykket forsoning og stabilisering. Det er derfor vigtigt at inddrage

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/947 af 9. juni 2021 om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde — et globalt Europa (EUT L 209/1 (2021)).

¹⁹ Rådets afgørelse (FUSP) 2021/509 af 22. marts 2021 om oprettelse af en europæisk fredsfacilitet.

²⁰ I henhold til artikel 12, stk. 2, litra b), i forordning (EU) 2021/947 om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde skal der ved udarbejdelsen af programmeringsdokumenter for partnerlande og -regioner, der er i krisituationer og i skrøbelige og udsatte situationer gennemføres en konfliktanalyse for at sikre konfliktfølsomhed, og der skal tages behørigt hensyn til de berørte landes eller regioners og befolkningers særlige behov og forhold.

²¹ Concept on EU Peace Mediation (13951/20).

afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationseksperter på et tidligt stadium af forhandlingerne.

Reform af sikkerhedssektoren og støtte til retsstatsprincippet

I overensstemmelse med den EU-dækkende SSR-ramme²² kan SSR og afvæbning, demobilisering og reintegration være tæt forbundne. Aktørerne kan betinge deres engagement i den ene proces af modpartens troværdige tilsagn til den anden proces, da SSR kan opfattes som en svækkelse af staternes uniformerede styrker og afvæbning, demobilisering og reintegration som en underminering af væbnede grupper.

Reformen af sikkerhedssektoren bør føre til øget ansvarlighed i sikkerhedssektoren og en forbedring af dennes resultater på menneskerettighedsområdet samt bedre støtte til retsstatsprincippet og demokratisk regeringsførelse og dermed afhjælpe de grundlæggende problemer, der udnyttes af væbnede aktører.

I Elfenbenskysten spillede EU en central rolle i den afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsproces, der begyndte i 2013, navnlig med hensyn til reintegration. Regeringen fokuserede på afvæbning og demobilisering, mens EU fokuserede på genindsættelse og reintegration gennem forskellige projekter. EU ydede desuden supplerende støtte til statsopbygningskontrakten med fokus på reform af retsvæsenet, nationale forsonings- og konfliktforebyggelsesprojekter til støtte for civilsamfundsorganisationer og lokale myndigheder.

FSFP-missioner og -operationer og netværk af sikkerheds- og forsvarsrådgivere

Afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsindsatsen skal være i synergi med EU's aktiviteter i sikkerheds- og forsvarssektoren. I overensstemmelse med deres mandater bør civile og militære FSFP-missioner og -operationer bidrage til et miljø, der er gunstigt for en afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsproces, ved at støtte nationale og lokale aktører. Ud over deres direkte bidrag til specifikke afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationskomponenter kan FSFP-missioner bidrage til langsigtet reintegration af tidligere kombattanter, der har gennemgået en afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsproces gennem uddannelses- og mentoraktiviteter.

Relevante tjenestegrene i Kommissionen, EU-delegationerne, EU-Udenrigstjenestens militære rådgivere og netværk af eksperter i terrorbekæmpelse/sikkerhedseksperter samt forsvarsattachéer og sikkerhedsrådgivere fra EU's medlemsstater bør være centrale aktører med hensyn til at nå ud til nationale væbnede styrker og retshåndhævende myndigheder fra partnerlande, der er involveret i afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesser.

Den EU-ledede observatørmission i Aceh (AMM) blev iværksat i 2005 for at overvåge og støtte fredsprocessen i den indonesiske provins Aceh. AMM var en civil mission, der havde til opgave at nedlægge våben i Aceh-bevægelsen (GAM) og flytte ikkeorganiske militær- og politistyrker. Efter at have afsluttet sit nedlægningsmandat i begyndelsen af 2006 fortsatte AMM med at overvåge menneskerettighedssituationen, lovgivningsprocessen og reintegrationen af GAM-medlemmerne indtil missionens afslutning i 2006.

Forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme

Mange afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsrelaterede processer finder sted i situationer, hvor voldelig ekstremisme har bidt sig fast i konfliktens dynamik. I sådanne

²² Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om elementer til en EU-dækkende strategisk ramme for støtte til en reform af sikkerhedssektoren (JOIN (2016) 31).

sammenhænge og som supplement til den eksterne dimension af EU's terrorbekæmpelsesdagsorden²³ bidrager initiativer til forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme til generel forebyggelse af terrorisme og voldelig ekstremisme — herunder (gen)rekruttering fra væbnede gruppers side — hvor elementer, der sigter mod afradikalisering, kan overvejes. Når sådanne initiativer er i fuld overensstemmelse med den internationale menneskerettighedslovgivnings standarder, har de til formål at give regeringer, civilsamfund, lokalsamfund og lokale myndigheder den nødvendige viden og de nødvendige færdigheder til bedre at håndtere en sådan dynamik og øge samfundenes modstandsdygtighed og lokale kapacitet til forebyggelse af konflikter og voldelig ekstremisme. Fagfolk, der arbejder i disse sammenhænge, bør være opmærksomme på afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsinitiativer og initiativer vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme, der er relevante for de lande eller regioner, hvor de arbejder, forstå målene og de specifikke arbejdsmetoder og tilstræbe synergier mellem forskellige engagementer.

Initiativer vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme kan indeholde tvangsmæssige elementer, f.eks. når myndighederne forfølger rehabiliterings- og reintegrationsstrategier efter retsforfølgningen. Dette gør initiativer vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme anderledes end afvæbning, demobilisering og reintegration, som under alle omstændigheder har en frivillig karakter, der skal beskyttes.

Retsopgør

Retsopgør henviser til alle de processer og mekanismer, der er forbundet med et samfunds forsøg på at behandle omfattende tidligere overgreb for at sikre ansvarlighed og retfærdighed og opnå forsoning og fred²⁴. For at forhindre, at volden blusser op igen, fungerer afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsrammerne ofte samtidigt og kan være afhængige af processer og forpligtelser i forbindelse med retsopgør. Retsopgør og afvæbning, demobilisering og reintegration er som sådan gensidigt forstærkende processer, der har et fælles langsigtet mål om at bidrage til varig fred og respekt for retsstatsprincippet.

Den omfattende aftale om Bangsamoro blev undertegnet mellem Filippinernes regering og Moro Islamic Liberation Front (MILF) i 2014 og indeholder et normaliseringsbilag vedrørende de afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsrelaterede aspekter af konflikten. Normaliseringssporet omfatter fire nøglekomponenter, herunder sikkerhed (med formel nedlægning (demobilisering) af 40 000 kombattanter), socioøkonomisk udvikling, tillidsskabende foranstaltninger og retsopgør og forsoning. EU's holistiske tilgang knyttede en tidlig genopretningsindsats til de lokale myndigheders mere langsigtede ledsagelse for at skabe grundlaget for bæredygtig udvikling gennem styrkelse af regeringsførelsen, retsstatsprincippet og den lokale økonomiske kapacitet. Disse programmer blev tilpasset andre EU-initiativer, som også støtter lokalsamfund, institutionsopbygning og udvikling af landdistrikter i Bangsamoro og Mindanao. EU støtter også genopbygning af byen Marawi, et program til støtte for overgangsmyndigheden for Bangsamoro, som også omfatter civilsamfunds- og retsopgørsspørgsmål, programmer for udvikling af landdistrikterne og programmer for landbrugsvirksomheder.

²³ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — En dagsorden for bekæmpelse af terrorisme i EU: foregribe, forebygge, beskytte, reagere (COM(2020) 795).

²⁴ The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies – Rapport fra FN's generalsekretær (S/2004/616). Se også Rådets konklusioner om EU's støtte til retsopgør (13576/15).

Håndvåben og lette våben, våben- og ammunitionsforvaltning samt minerydning

Spredning og omdirigering af håndvåben og lette våben (SALW) og ammunition hertil i en konfliktsammenhæng letter genoprustning og mobilisering af væbnede grupper og hæmmer enhver virkning, som en afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsproces kan have på at forhindre, at konflikter blusser op igen. Det indebærer også en langsigtet risiko for EU's indre sikkerhed, idet der er mulighed for, at lagrene omdirigeres til kriminelle grupper i EU eller i regionen. Afvæbning inden for rammerne af en afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsproces bør derfor bygge på bredere politiske processer inden for forvaltning af våben og ammunition. Dette vil bidrage til at styrke strategier for genopbygning efter konflikter, våbenembargoer og kønsorienterede reguleringsmæssige, operationelle og tekniske SALW-kontrolbestrebelse i overensstemmelse med EU's SALW-strategi²⁵. For at opnå dette er det afgørende at inddrage EU's medlemsstater og samarbejde med lande uden for EU.

Afvæbning, demobilisering og reintegration hænger tæt sammen med minerydningsinitiativer, der kan bidrage til at øge den generelle tillid til en fredsproces. Det kan være en del af genindsættelses- og reintegrationsaktiviteter, dvs. gennem minerisikouddannelsesinitiativer. Humanitær minerydning giver også adgang til jord og levebrød og forbedrer sikkerhedssituationen i de berørte samfund.

Bekæmpelse af organiseret kriminalitet og bekæmpelse af ulovlig udnyttelse af naturressourcer

Den aktive tilstedeværelse af organiserede kriminelle grupper, der beskæftiger sig med ulovlige økonomier og krigsøkonomier, giver ofte næring til konflikter og kan spille en afgørende rolle i forbindelse med genmobilisering af væbnede grupper eller som en generel konfliktdrivkraft. Kriminelle strukturer trives i mangel af fungerende statslige institutioner og kan finde symbiotiske forbindelser eller konvergerende mål med væbnede styrker og grupper. Bekæmpelse af organiseret kriminalitet og korruption²⁶ kan således bidrage til mere effektive afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesser og det overordnede mål om varig fred. EU kan udnytte sin indflydelse i disse sammenhænge ved at styrke samarbejdet på dette område med tredjelande og internationale organisationer.

Desuden kan ulovlig kontrol med eller ureguleret udnyttelse og forvaltning af naturressourcer forværre sårbarheden over for klimaændringer og naturkatastrofer og forårsage miljøforringelse. Naturressourcer kan imidlertid, når de forvaltes på en bæredygtig, konfliktfølsom og inklusiv måde, herunder gennem lovrammer for due diligence, bidrage til socioøkonomiske reintegrationsprocesser og en bredere udvikling ved at tiltrække investeringer og bæredygtige beskæftigelsesmuligheder. Derfor er det afgørende at vurdere sårbarheder og risici i forbindelse med miljøforringelse og klimaændringer under planlægningen af socioøkonomisk reintegration, f.eks. i forbindelse med udvikling af landbrug, fiskeri, skovbrug, arealanvendelse, vandforvaltning osv.

²⁵ Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet — Elementer med henblik på en EU-strategi til bekæmpelse af ulovlige skydevåben, håndvåben og lette våben samt ammunition hertil "Sikring af våben, beskyttelse af borgerne" (JOIN (2018) 17). Se også EU's handlingsplan for 2020-2025 om ulovlig handel med skydevåben (COM(2020) 608).

²⁶ Se Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om en EU-strategi til bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025 (COM(2021) 170) og Rådets konklusioner om varig fortsættelse af EU-politikcyklussen for organiseret og grov international kriminalitet: EMPACT 2022+ (6481/21).

Bekæmpelse af menneskehandel

Konfliktområder skaber grobund for en blomstrende menneskehandel, som yderligere rammer sårbare grupper. De stadig mere desperate økonomiske forhold, svækkelsen eller ligefrem nedbrydningen af retsstatsprincippet og færre tilgængelige sociale tjenester øger isolationen af befolkninger baseret på faktorer som ulighed mellem kønnene, fattigdom, social udstødelse og etnicitet. Dette øger til gengæld lokalbefolkningens sårbarhed over for menneskehandel, navnlig handel med kvinder og børn. Børn udnyttes ofte som soldater eller til at udføre tilknyttede tjenesteroller, f.eks. som portører, kokke, spejdere og efterretningsamlere og som sexslaver. Den grænseoverskridende karakter, som menneskehandel har, er af særlig betydning, da kriminelle organisationer ofte opererer gennem velstrukturerede og professionelle netværk, både offline og online. EU vil fortsat fokusere på at bryde menneskehandlernes kriminelle forretningsmodeller og beskytte og styrke ofrene, navnlig kvinder og børn²⁷.

4. Vejledende principper for EU's støtte til afvæbning, demobilisering og reintegration

Tilgangen til støtte til afvæbning, demobilisering og reintegration varierer meget afhængigt af konfliktfasen, dens dynamik, typen af indstilling af fjendtlighederne og graden af inddragelse af det internationale samfund. Den støtte, som EU yder i overensstemmelse med folkeretten, bør være **realistisk, fleksibel, konfliktfølsom** og styret af **følgende specifikke principper**:

➤ Politikdrevet og velkoordineret med partnere

En styrket politikdrevet tilgang vil gøre det muligt for EU effektivt at integrere og koordinere indsatsen og afbøde de dermed forbundne risici²⁸, samtidig med at der samarbejdes med nøgleaktører fra fredsopbygning, diplomati, udvikling og humanitære områder. EU's delegationer, EU's særlige repræsentanter, FSFP-missioner og -operationer og medlemsstaternes repræsentationer i partnerlandene spiller en central rolle med hensyn til at skabe grundlaget for et stærkere og mere sammenhængende bidrag fra EU.

Som tilhænger af reel multilateralisme vil EU udnytte værdifulde partnerskaber med De Forenede Nationer, Verdensbanken, regionale organisationer såsom Den Afrikanske Union og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa, tredjelande og nationale aktører ud over lokale aktører, lokalsamfund, enheder i den private sektor og civilsamfundsaktører. EU vil yderligere støtte afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsindsatsen ved at fremme tiltrædelsen og anvendelsen af multilaterale instrumenter.

➤ Nationalt og lokalt ejet

Mens eksterne bidrag, herunder på regionalt plan, kan fremme et miljø, der er befordrende for afvæbning, demobilisering og reintegration, er ejerskab, engagement og arbejde fra nationale og lokale aktørers side fortsat af afgørende betydning. For at opnå bæredygtige resultater vil EU's koordinering af indsatsen gennem nationale og regionale strategier sigte mod at styrke ejerskabet, herunder i områder med porøse grænser. Dette bør bidrage til at opbygge retsstatsprincippet og styrke ansvarlige institutioner og kapaciteter, såsom afvæbnings-,

²⁷ Se meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2021-2025 (COM(2021) 171).

²⁸ Afvæbning, demobilisering og reintegration kan have utilsigtede negative virkninger eller kan forværre konflikter og spændinger. Risiciene i forbindelse med afvæbning, demobilisering og reintegration kan være af politisk, omdømmemæssig og/eller sikkerhedsmæssig art. De kan f.eks. puste nyt liv i forventningerne, skabe en opfattelse af belønning af deltagelse i væbnede grupper, fremme handelen med våben og ammunition, medføre, at tidligere kombattanter, deres partnere og deres samfund udsættes for gengældelse, eller opfattes som fremme af straffrihed, manglende gennemsigtighed og uretfærdighed.

demobiliserings- og reintegrationsrelaterede agenturer og organer samt relevante samfunds- og civilsamfundsinitiativer.

➤ **Menneskecentreret og frivillig**

EU vil anvende principperne om "*ikke at gøre skade*" og "*ikke lade nogen i stikken*" og udvise rettidig omhu med hensyn til menneskerettigheder samt konfliktfølsomhed.

Beslutningen om at forlade en væbnet gruppe er kontekstuel, og selv om den kan lattes eller fremmes, kan hverken enkeltpersoner eller grupper tvinges til at deltage i en afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsproces. Det er afgørende at bevare den frivillige karakter af deres engagement. EU vil fremme respekten for den internationale menneskerettighedslovgivning og den humanitære folkeret i alle sammenhænge, herunder i situationer som tilbageholdelser og tilfangetagelser i kamp, hvor enkeltpersoner kan mangle alternativer.

Personer, der indgår og deltager i afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesser, oplever ofte social udstødelse og stigmatisering. De kan have brudte familiebånd, uddannelsesmæssige huller, sundhedsproblemer, herunder problemer med deres mentale sundhed, som kan omfatte stofmisbrug, voldelig adfærd og/eller individuelle eller kollektive traumer, herunder fra seksuel og kønsbaseret vold og menneskehandel. De mangler måske færdigheder og netværk til at forsørge sig selv gennem (selvstændig) beskæftigelse og/eller til at deltage konstruktivt på den politiske scene, samtidig med at de risikerer at blive mødt af stigmatisering og retlige og praktiske hindringer for reintegration. Samtidig kan modtagersamfundene lide under kollektive traumer, frygt og mistillid og kan opleve en forværret sikkerhedssituation, hvilket kan øge mistanken over for tidligere kombattanter og deres samarbejdspartnere.

Derfor vil EU anvende en tværsektoriel tilgang til afvæbning, demobilisering og reintegration i betragtning af de forskellige, specifikke og uensartede behov, kapaciteter og forventninger hos mænd, kvinder, drenge og piger i forskellige aldre, herunder dem, der tilhører nationale eller etniske, religiøse, sproglige og politiske mindretal og oprindelige folk. I disse bestræbelser vil EU også tage hensyn til handicaprelaterede spørgsmål og sundhedsudfordringer i skrøbelige miljøer.

i. Beskyttelse af børn og deres rettigheder

Det er af central betydning for afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesserne, at man anlægger et perspektiv, der tager udgangspunkt i barnet og er baseret på dets tarv og fokuserer på at beskytte drenge og piger mod de seks alvorlige krænkelse under konflikten²⁹, og at dette prioriteres højt i alle faser af konfliktcyklussen.

Børn med tilknytning til væbnede styrker eller grupper skal altid primært betragtes som ofre for disse seks alvorlige krænkelse, uanset deres rolle og gruppens status. Løsladelse af børn fra væbnede grupper og adskillelse fra voksne i afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesser, deres beskyttelse, rehabilitering, (re)integration og genforening med slægtninge og/eller samfund kræver en hurtig reaktion og et langsigtet engagement. Hvis det ikke umiddelbart er muligt at føre barnet sammen med dets familie, bør der sørges for midlertidig pleje, indtil der er fundet en langsigtet løsning. Der bør lægges særlig vægt på de

²⁹ Se UNSCR 1261 (1999) og 1612 (2005). De seks alvorlige overtrædelser er: drab og lemlæstelse af børn, rekruttering eller brug af børn i væbnede styrker og væbnede grupper, angreb på skoler eller hospitaler, voldtægt eller anden alvorlig seksuel vold, bortførelse af børn og nægtelse af humanitær adgang for børn. Både væbnede styrkers og væbnede gruppers tvungne rekruttering af børn under 18 år og brugen af dem i forbindelse med voldelige handlinger er ulovlig og en af de værste former for børnearbejde. Desuden udgør rekruttering af børn under 15 år en krigsforbrydelse.

udfordringer, som børn, der er født i væbnede grupper, står over for, og dem, der rekrutteres som børn og demobiliseres som voksne.

Specialiserede børnebeskyttelsesorganer bør inddrages tidligt i afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesserne og EU's støtte inden for rammerne af en bredere indsats for beskyttelse af børn. Familier og lokalsamfund samt statslige institutioner og lokale myndigheder skal forberedes på reintegration af børnene, herunder gennem sociale, uddannelsesmæssige og sundhedsmæssige institutioner, der tilbyder alders- og kønsspecifikke tjenester, på en individualiseret måde, når det er nødvendigt. Der skal tages hånd om de specifikke psykosociale og sundhedsmæssige behov, sikkerhedshensyn og risikoen for stigmatisering, både for børnene og for de samfund, hvor de (re)integreres, navnlig i tilfælde, hvor børn har været udsat for radikaliseringsprocesser eller militær uddannelse.

Desuden bør børn ikke frihedsberøves. EU bør støtte forhandlinger, vedtagelse og gennemførelse af overdragelsesprotokoller³⁰ mellem partnerlandenes nationale myndigheder med henblik på hurtigt at overføre børn, der angiveligt er tilknyttet væbnede grupper, til civile børnebeskyttelsesorganer med henblik på reintegration.

ii. Integrering af kønsaspektet

Afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesserne skal tage hensyn til mænds, kvinders, drenges og pigers forskellige behov, kapaciteter og muligheder og de kontekstuelle forventninger til dem for at sikre deres lige meningsfulde deltagelse i alle faser af afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesserne. Integreringen af kønsaspektet bør baseres på en grundig og kønsorienteret analyse på tværs af udviklingssamarbejdsprogrammerne. I reaktionerne bør der tages hensyn til de forskellige roller, som forskellige køn og aldersgrupper kan have i forbindelse med deres tilknytning til væbnede grupper³¹, og stereotype kønsroller, uligheder og kønsbestemt stigmatisering skal tackles.

iii. Inddragelse af unge

Der bør tages behørigt hensyn til de unges roller, hvad enten der er tale om overlevende og ofre for konflikter, drivkræfter bag forandringer og/eller mål for radikalering eller (gen)rekruttering. De specifikke behov, muligheder og forventninger hos mænd og kvinder i afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationssammenhænge bør imødegås i alle afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesser gennem aktiv høring, engagement og deltagelse³².

➤ God planlægning

Planlægningen af støtte til en afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsproces bør iværksættes så tidligt som muligt. På grundlag af den koordinerede afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsvurdering bør EU's forpligtelser med hensyn til humanitær bistand, stabilisering, fredsopbygning, udvikling, FSFP og FUSP formuleres i

³⁰ Overdragelsesprotokoller er praktiske redskaber til at forebygge eller mindske tilbageholdelsen af børn i væbnede konflikter. Der er tale om aftaler om hurtig overførsel af børn, der angiveligt er knyttet til væbnede grupper, til civile børnebeskyttelsesorganer med henblik på reintegration. Overdragelsesprotokoller er ikke garantier for immunitet. Se f.eks. Watchlist on Children and Armed Conflict, 2020. *A Path to Reintegration: The Role of Handover Protocols in Protecting the Rights of Children Formerly Associated with Armed Forces or Armed Groups*.

³¹ Rådets konklusioner om kvinder, fred og sikkerhed (15086/18) og den fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet — EU's kønshandlingsplan III — en ambitiøs dagsorden for ligestilling mellem kønnene og styrkelse af kvinders indflydelse og status i EU's optræden udadtil (JOIN(2020) 17).

³² UNSCR 2250 (2015) og Rådets konklusioner om unge i foranstaltninger udadtil (8629/20).

overensstemmelse med den integrerede tilgang. Bidragene kan kombinere tiltag fra EU's, dets finansielle institutioners og medlemsstaternes side.

Når det er nødvendigt, bør EU-delegationerne drage fordel af specialiseret ekspertise og støtte inden for afvæbning, demobilisering og reintegration samt relaterede områder såsom fredsopbygning, mægling, beskyttelse af børn eller sikkerhed. Når det er relevant, bør de også trække på deltagelse af sikkerheds- eller militærrådgivere/attachéer og EU-Udenrigstjenestens terrorbekæmpelses-/sikkerhedsekspertiser og på FSFP's tilstedeværelse i samme land eller region eller drage fordel af midlertidige forstærkninger gennem særlige opgaver.

Der skal tages behørigt hensyn til de miljø- og klimaforhold, som afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesserne udvikler sig i. Dette kræver navnlig sårbarheds- eller skrøbelighedsvurderinger for at sikre, at de økonomiske og sociale muligheder, der er udformet gennem hele afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocessen, er modstandsdygtige og langvarige, og at miljø- og klimaændringsrisici begrænses, hvor det er muligt, og ikke yderligere forværrer eksisterende sårbarheder eller konfliktrisici.

EU bør klart kommunikere sin støtte til nationale og lokale myndigheder, deltagere, interessenter og potentielle spoilere. I kommunikationen bør der tages højde for alder og køn, og den bør være tilpasset modtagere og lokale kulturer og sammenhænge. Med henblik herpå er politiske, militære, traditionelle og religiøse ledere samt civilsamfundet vigtige partnere, dog under hensyntagen til konfliktfølsomhedsspørgsmål og menneskerettighedsstandarder.

➤ **Tilpasning**

Engagementer til støtte for afvæbning, demobilisering og reintegration bør baseres på dokumentation og fleksibilitet ved hjælp af overvågning, evaluering og læring og bør udnytte mulighederne for digitalisering samt udnytte bedste praksis og erfaringer.

For at omsætte denne politik til handling er det nødvendigt at øge den generelle bevidsthed og kapacitetsopbygning med hensyn til afvæbning, demobilisering og reintegration, herunder gennem uddannelse, der forbinder praksis, politik og forskning. Dette vil sætte EU i stand til at stille viden, talent og ekspertise til rådighed for fredsopbygning og udvikling.

5. Foranstaltninger til at vurdere og engagere sig, udforme og levere et effektivt afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsengagement i EU

EU vil på en sammenhængende måde kombinere hurtige reaktioner med geografiske, regionale og tematiske langsigtede forpligtelser til støtte for afvæbning, demobilisering og reintegration. Den vil søge at maksimere sin virkning gennem partnerskaber med tredjelande og internationale organisationer baseret på fælles værdier, fælles interesser og gensidige fordele.

- Den højtstående repræsentant og Kommissionen vil styrke deres koordinering af afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsstøtten ved at fremme udvekslinger mellem relevante EU-interessenter. Alle relaterede politikker, instrumenter og faciliteter³³ vil blive taget i betragtning, når der planlægges et engagement til støtte for afvæbning, demobilisering og reintegration. Som led i den integrerede tilgang vil EU-medlemsstaternes bidrag også blive tilstræbt.
 - Der vil blive oprettet en særlig permanent uformel tværtjenstlig taskforce med repræsentanter fra relevante tematiske tjenestegrene i EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen til at føre tilsyn med EU's afvæbnings-, demobiliserings- og

³³ F.eks. EU's facilitet for forvaltning af sikkerhedssektoren (SSG), EU-faciliteten for retfærdighed i konflikter og overgangsprocesser og europæiske ressourcer til mæglingsstøtte (ERMES).

reintegrationsaktiviteter, rådgive og støtte EU-delegationer, EU-Udenrigstjenesten og Kommissionens tjenestegrene og FSFP-missioner. Oprettelsen og driften af afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationstaskforcen vil følge de samme procedurer som dem, der gælder for den permanente uformelle taskforce for reform af sikkerhedssektoren på tværs af tjenestegrene³⁴.

- Afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsekspertise vil indgå i de hold af EU-mæglere, der skal sikre freds- og våbenhvileaftaler med realistiske afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsrelaterede klausuler.
 - EU vil styrke sin interne kapacitet til at støtte afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesser, f.eks. gennem afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsuddannelse og styrket samarbejde med relevante uddannelsesinstitutioner og med forsknings- og ekspertnetværk.
- Når der påtænkes støtte til afvæbning, demobilisering og reintegration, bør der så tidligt som muligt gennemføres en specifik koordineret EU-vurdering af afvæbning, demobilisering og reintegration for at muliggøre et politisk, konfliktfølsomt og fleksibelt engagement.
- For at støtte dette vil EU-Udenrigstjenesten og Kommissionens tjenestegrene udvikle et analysemodul med fokus på afvæbning, demobilisering og reintegration, der bygger på metoden til konfliktanalyse for programmering i skrøbelige stater og regioner. Modulet skal, når det er nødvendigt, bidrage til at udvikle specifikke afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsmuligheder, herunder ved at vurdere risiciene og de tilgængelige EU-værktøjer.
 - Udformningen og gennemførelsesmetoderne til støtte for afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesserne vil være baseret på en grundig alders- og kønsanalyse. Inden for rammerne af den brede støtte til partnermyndigheder og lokalsamfund vil EU søge at beskytte børn og deres rettigheder og anlægge en kønssensitiv tilgang og et ungdomsperspektiv.
 - De regionale dimensioner vil blive undersøgt yderligere sammen med forbindelserne mellem afvæbning, demobilisering og reintegration og forebyggelse og bekæmpelse af voldelig ekstremisme i regionale sammenhænge såsom Sahel og Afrikas Horn.
- Samarbejdet vil blive videreført inden for specifikke rammer med centrale partnere:
- Afvæbning, demobilisering og reintegration vil ske i samarbejde med multilaterale partnere, FN og Verdensbanken samt med regionale organisationer og strukturer. EU-FN-Styringskomitéen for Krisestyring vil være et privilegeret forum for tidlige konsultationer om afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsstrategier og -tiltag og for at udarbejde fælles vurderinger, når det er muligt. Samspillet med FN's tværinstitutionelle arbejdsgruppe om afvæbning, demobilisering og reintegration og andre lignende fora vil også blive intensiveret.
 - I forhold til partnerlandene vil EU og dets medlemsstater gøre bedst mulig brug af politiske og tekniske dialoger, rådgivning og kapacitetsopbygning, herunder på lokalt og regionalt plan. For at gøre dette vil EU's delegationer, EU's særlige repræsentanter og FSFP-missioner og -operationer samt EMPACT på området skydevåben, alt efter hvad der er relevant, spille en central rolle.

³⁴ Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om elementer til en EU-dækkende strategisk ramme for støtte til en reform af sikkerhedssektoren (JOIN (2016) 31), s. 12-13.

- EU vil styrke sin dialog og sit samarbejde med civilsamfundet, afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationseksperter og forskere og praksisfællesskaber.
- EU-Udenrigstjenesten og Kommissionens relevante tjenestegrene vil udvikle overvågnings- og evalueringskriterier og systematisk gennemføre erfaringsprocesser baseret på ovennævnte principper og arbejdsområder. De vil regelmæssigt kortlægge og gennemgå EU's overordnede engagement til støtte for afvæbning, demobilisering og reintegration i synergi med tilknyttede engagementer, når det er muligt.

6. Afsluttende bemærkninger

Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant vil fortsætte alle ovennævnte tiltag for bedre at imødegå de udfordringer, som væbnede grupper og komplekse konflikt drivkræfter udgør i specifikke sager. Når der opstår politiske og fredsskabende muligheder, og der kan sikres et konfliktfølsomt engagement, er EU rede til at engagere sig fuldt ud i støtte til afvæbning, demobilisering og reintegration.

Da et succesfuldt udfald af afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesser ofte er tæt forbundet og afhængig af bredere processer, vil EU maksimere sin indvirkning på afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesserne og levere bæredygtige resultater ved at gøre fuld brug af tilgængelige politikker, værktøjer og instrumenter i en integreret tilgang.

For at nå de mål, der er skitseret i denne fælles meddelelse, kan EU udnytte sine flerdimensionelle bidrag til fred, sikkerhed og udvikling, og det er absolut nødvendigt, at EU's medlemsstater engagerer sig fuldt ud. Relevante nationale erfaringer giver nyttig indsigt i disse komplekse processer, og de diplomatiske netværk af ekspertise inden for fredsopbygning og udviklingssamarbejde kan give værdifulde bidrag.

Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant opfordrer i fællesskab Europa-Parlamentet og Rådet til at godkende og støtte den tilgang, der er beskrevet i denne fælles meddelelse, og til fuldt ud at engagere sig i udviklingen hen imod en mere sammenhængende og effektiv støtte til afvæbnings-, demobiliserings- og reintegrationsprocesserne.