C/2024/1573

5.3.2024

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om styrkelse af multilateralismen og internationale kerneprincipper for en regelbaseret orden i en verden i hastig forandring — betydningen af civilsamfundets bidrag til FN-systemet

(initiativudtalelse)

(C/2024/1573)

Ordfører: **Christian MOOS**

Medordfører: **Tanja BUZEK**

Plenarforsamlingens beslutning	25.1.2023
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 52, stk. 2
	Initiativudtalelse
Kompetence	Sektionen for Eksterne Forbindelser
Vedtaget i sektionen	16.11.2023
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2023
Plenarforsamling nr.	583
Resultat af afstemningen	
(for/imod/hverken for eller imod)	194/8/17

1. **Konklusioner og anbefalinger**

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) gentager Den Europæiske Unions forpligtelse til at fremme universelle værdier i henhold til artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) samt overholde principperne i De Forenede Nationers (FN's) pagt.

1.2. EØSU og civilsamfundet forventer, at FN lever op til sine egne mål om at bevare fred og sikkerhed, støtte en bæredygtig udvikling og gennemføre menneskerettighederne, så de kommer stadig flere mennesker til gode. Civilsamfundets bidrag er afgørende for at finde og gennemføre løsninger lokalt, indfri verdensmålene for bæredygtig udvikling, fremme en retfærdig omstilling og bekæmpe klimaændringerne.

1.3. FN er den eneste organisation, hvor ligesindede lande og modstandere fortsat fører drøftelser på tværs af en lang række politikområder. Der er imidlertid tilbøjelighed til, at enkelte af FN's medlemsstater modsætter sig, hvilket gør organisationen ude af stand til at reagere på aktuelle kriser og udfordringer. Medlemmer, der overtræder FN-pagten eller deres forpligtelser i henhold til FN-aftaler eller -konventioner, bør ikke kunne udøve deres fulde medbestemmelses- og stemmeret.

1.4. Civilsamfundet, herunder arbejdsmarkedets parter, forventer, at EU og dets medlemsstater mere end nogensinde før forpligter sig til at styrke FN gennem grundlæggende reformer. Med henblik på at ruste FN til de øgede udfordringer og fastholde den opnåede konsensus om fælles værdier og normer skal styringen af FN gøres mere repræsentativ, inklusiv og effektiv. For at sikre en mere ligelig repræsentation skal det globale syd have en stærkere stemme i FN.

1.5. FN skal videreudvikle sit integrerede system for civilsamfundsorganisationer ved bl.a. at indføre en høringsordning på tværs af FN om centrale initiativer samt en ret til at indgive andragender med det formål at inddrage borgere, civilsamfundsorganisationer, arbejdsmarkedets parter, erhvervsorganisationer og andre interessenter bedre, navnlig med fokus på at opnå en højere repræsentation af kvinder, unge og sårbare grupper. Der bør gives større opmærksomhed, støtte og anerkendelse til større grupper og andre interessenter.

1.6. Selv om der er sket visse fremskridt, mener EØSU, at EU's koordinering bør forbedres. EU bør i alle FN-organer og tilknyttede institutioner tale med én stemme og handle samlet. Som eksempler, som EU-institutionerne bør følge, og som omhandler det europæiske civilsamfunds strukturerede engagement og den vigtige rolle, som EØSU kan spille i den forbindelse, kan nævnes EØSU's bidrag ([1]) til EU's første frivillige revision af gennemførelsen af 2030-dagsordenen samt udvalgets deltagelse i den officielle EU-fremlægning på det politiske forum på højt plan i 2023.

1.7. Ud over indførelsen af afgørelser med kvalificeret flertal er det værd at overveje en reform af EU-traktaterne vedrørende udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik for at forbedre EU's evne til at agere og derudover opnå større indflydelse i FN.

1.8. EØSU forpligter sig til at gøre sine holdninger bedre gældende ved udformningen af EU's fælles holdning til alle FN-relaterede spørgsmål, arbejde tættere sammen med EU's og medlemsstaternes delegationer ved FN og udarbejde en køreplan for øget samarbejde med FN-organer af relevans for udvalgets arbejde.

2. **Udfordringerne for multilateralismen, en regelbaseret verdensorden og FN**

2.1. EU og FN har som værdifællesskab en fælles dagsorden, når det gælder om at fremme multilateralisme og en regelbaseret verdensorden samt opretholde fred og sikkerhed.

2.2. Med henblik på at opnå bæredygtig udvikling for alle verdens folk og tage hånd om fælles globale udfordringer udgør FN den eneste egnede globale ramme til at finde fælles løsninger på tværs af alle politikområder, og kan derfor samarbejde med både EU-partnere og -modstandere. FN's mange særorganisationer såsom Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) og FN's fødevare- og Landbrugsorganisation (FAO) samt dets programmer og fonde, herunder FN's Konference om Handel og Udvikling (UNCTAD) og FN's Miljøprogram (UNEP), danner tilsammen en bred institutionel og aktuel platform.

2.3. I Ruslands angrebskrig mod Ukraine krænker landet principperne i FN-pagten og folkeretten.

2.4. Autokratiske regimer er igen på vej frem, med færre demokratier i Europa og resten af verden til følge. Autokratier sætter spørgsmålstegn ved vores værdier og normer, navnlig menneskerettighederne og retsstatsprincippet, der er nedfældet i FN-pagten og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Selv liberale demokratier, også inden for EU, sætter egne interesser over disse principper.

2.5. FN, der blev grundlagt i 1945 som reaktion på anden verdenskrigs rædsler og med et vestligt centreret fokus, kan ikke i tilstrækkelig grad repræsentere de medlemsstater, der ikke er medlem af Sikkerhedsrådet. Navnlig udviklingslandene er underrepræsenteret. Det er imidlertid nødvendigt med en ligelig repræsentation, hvis vi skal fastholde den opnåede konsensus om fælles værdier og normer.

2.6. For at bidrage til verdensmål nr. 17 (Partnerskaber for handling) har flere FN-organer indført deres egne procedurer for samarbejde med interessenter, herunder civilsamfundet. For at demokratisere FN og sætte det i stand til at tage hånd om de aktuelle udfordringer bør samarbejde med civilsamfundet gennemføres mere systematisk.

2.7. FN er fortsat den eneste globale ramme, der egner sig til arbejdet med at finde globale løsninger til håndtering af problemet med klimaændringerne og til afbødning af deres konsekvenser. Uden en retfærdig omstilling med respekt for ethvert samfunds ret til bæredygtig udvikling vil der opstå nye konflikter, som vil tvinge endnu flere mennesker på flugt fra deres hjemland.

2.8. Covid-19-pandemien har afdækket, hvor sårbart vores samfund er over for pludselige kriser, og har forværret den ulige fordeling af velstand og livsmuligheder mellem det globale nord og syd. Mens den sociale og økonomiske udvikling i højindkomstlandene er tilbage på samme niveau som før covid-19, vil det i lavindkomstlandene tage flere år at komme på fode igen.

3. **FN i det 21. århundrede**

3.1. EØSU anerkender FN's bidrag til at opretholde fred og sikkerhed, understøtte menneskerettighederne og fremme en bæredygtig udvikling gennem de seneste 77 år. Det er det bedste bevis på, at FN fortsat er den eneste platform til fælles håndtering af globale udfordringer.

([1]) EØSU's bidrag til EU's frivillige revision af gennemførelsen af målene for bæredygtig udvikling.

3.2. EØSU støtter en reform af FN og opfordrer alle medlemsstater til at forpligte sig til at ruste organisationen til det skiftende geopolitiske miljø. Udvalget opfordrer navnlig EU's medlemsstater til at koordinere og fremme en fælles vision og holdning under tæt inddragelse af civilsamfundsorganisationer.

3.3. EØSU støtter arbejdet i FN's rådgivende udvalg på højt niveau om effektiv multilateralisme og anser planen »A Breakthrough for People and Planet« (et gennembrud for mennesker og planeten) ([2]) som et vigtigt bidrag til udarbejdelsen af konkrete anbefalinger til en reform af FN.

3.4. EØSU mener, at »topmødet om fremtiden« giver EU, medlemsstaterne, borgerne og civilsamfundet mulighed for at tage aktivt del i reformarbejdet. EØSU's egen bedste praksis-erfaring med at inddrage en ungdomsdelegeret i EØSU's delegation ([3]) til FN's klimakonference ([4]) samt initiativet fra FN's generalsekretærs udsending for unge »giver de unge en betydningsfuld stemme«. EØSU fremhæver Kommissionens handlingsplan for unge inden for rammerne af EU's optræden udadtil 2022-2027 og mener, at den kan tjene som pejlemærke for FN's initiativer og EU's ageren i FN-regi.

3.5. »Ny dagsorden for fred« er en mulighed for at puste nyt liv i FN's kapaciteter inden for konfliktforebyggelse samt opbygning og opretholdelse af fred. For at gøre FN's fredsskabende indsats mere effektiv er det imidlertid nødvendigt at reformere FN's beslutningstagning, herunder Sikkerhedsrådet.

3.6. Løsninger, der sikrer en retfærdig omstilling, kan være den mest effektive form for konfliktforebyggelse. Det drejer sig bl.a. om at fremme kollektive overenskomstforhandlinger på alle niveauer for at foregribe og håndtere omstillingen til lavemissionsøkonomier samt tiltag til at afbøde virkningerne af klimaændringerne og om at give alle samfund mulighed for at opnå en bæredygtig udvikling, forbedre arbejdsforholdene og indfri verdensmålene for bæredygtig udvikling.

3.7. EØSU glæder sig over FN's ambition om at lægge særlig vægt på beskyttelsen af kvinder, børn og sårbare grupper i sin konfliktforebyggelses- og konfliktløsningsindsats. I den forbindelse bør større grupper og andre interessenter gives en stærkere stemme samt øget støtte og anerkendelse.

3.8. EØSU påpeger endnu engang, at den globale garanti for de rettigheder, der er nedfældet i verdenserklæringen om menneskerettigheder, skal være en af de vigtigste prioriteter i FN's arbejde.

3.9. Tilsagnet om via verdensmålene for bæredygtig udvikling at forbedre tilværelsen for alle mennesker lader ikke til at blive efterlevet ([5]), som det også blev fremhævet i en nylig EØSU-udtalelse om EU og 2030-dagsordenen ([6]). EU og medlemsstaterne bærer et særligt ansvar for at skabe en mere lige fordeling af velstand mellem det globale nord og syd og gøre mere for at nå verdensmålene for bæredygtig udvikling senest i 2030.

3.10. Den nuværende styring af FN afspejler ikke længere den geopolitiske og samfundsmæssige virkelighed i det 21. århundrede. For at styrke opbakningen til FN og dets fælles normer og værdier er det nødvendigt med en mere repræsentativ, inklusiv og effektiv styring. Der er både i Sikkerhedsrådet og i alle øvrige FN-organer behov for, at udviklingslandene bliver bedre repræsenteret.

3.11. Samtidig med at bevare sin mellemstatslige struktur skal FN samarbejde på en mere inklusiv og gennemsigtig måde med borgere, demokratiske borgerorganisationer og -bevægelser, øvrige interessenter, parlamenter, subnationale myndigheder og andre officielle aktører og give disse parter, herunder større grupper og andre interessenter, flere muligheder for at deltage. I overensstemmelse med verdensmål nr. 17 er inklusiv beslutningstagning i FN afgørende for at nå FN's mål og skal ledsages af større ansvarlighed og gennemsigtighed i beslutningsprocessen.

3.12. FN vil kun blive betragtet som en legitim aktør, hvis organisationen opfylder sine egne mål til gavn for stadig flere mennesker. Det er derfor nødvendigt at gøre FN's beslutningsprocesser mere effektive og gennemsigtige og mindske tilbøjeligheden til, at sager går i hårdknude.

([2]) High-Level-Advisory Board on Effective Multilateralism: A Breakthrough for People and Planet: Effective and Inclusive Global Governance for Today and the Future, New York 2023.
([3]) https://www.eesc.europa.eu/en/initiatives/climate-change-conferences-cop/eesc-youth-delegate.
([4]) Partskonferencen (COP) om FN's rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC).
([5]) General Assembly Economic and Social Council: Progress towards the Sustainable Development Goals: Towards a Rescue Plan for People and Planet Report of the Secretary-General (Special Edition) (A/78/80-E/2023/64, s. 2).
([6]) EØSU's udtalelse om »EU og 2030-dagsordenen: styrket gennemførelse af verdensmålene« (EUT C, C/2024/876, 6.2.2024, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/876/oj).

3.13. FN har brug for tilstrækkeligt med ressourcer og kapaciteter til at sikre en inklusiv beslutningstagning. Disse skal tilpasses civilsamfundet, hvis kapacitet er meget svingende, således at borgere og organisationer fra hele verden kan indgå samarbejde med FN.

4. **EU i FN**

4.1. For at fremme multilaterale løsninger på globale udfordringer »indleder [Unionen] ethvert formålstjenligt samarbejde med De Forenede Nationers organer og særorganisationer« (artikel 220, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde).

4.2. I betragtning af at EU og de 27 medlemsstater samlet set er den største bidragyder til FN's budget, har ét permanent medlem i Sikkerhedsrådet og udgør mere end 13 % af alle FN's medlemsstater, har man mulighed for at udøve anselig indflydelse inden for FN.

4.3. EU formår dog stadig ikke at udnytte sin slagkraft fuldt ud til at påtage sig en ledende rolle i håndteringen af globale udfordringer inden for rammerne af FN — med bekæmpelsen af klimaændringer, hvor EU fører an, som en af de nævneværdige undtagelser.

4.4. EU's formelle deltagelse i FN-organer og -agenturer er fortsat begrænset. Den styrkede observatørstatus i FN's Generalforsamling og derunder hørende organer, som EU opnåede i 2011 ([7]), herunder retten til at tale og fremsætte forslag og ændringsforslag mundtligt, har været et skridt i den rigtige retning.

4.5. Trods mindre fremskridt med hensyn til at opnå styrkede deltagelsesrettigheder har EU i de fleste FN-organer og -agenturer udelukkende observatørstatus. På politikområder, hvor EU har enekompetence, såsom handel, taler Kommissionen på vegne af alle 27 medlemsstater ved at fremlægge en koordineret holdning, f.eks. i FN's Kommission for International Handelsret (UNCITRAL).

4.6. På de fleste politikområder, der er omfattet af FN, mangler der ofte en sammenhængende holdning fra EU's side på grund af utilstrækkelig koordinering mellem EU-institutionerne og EU's medlemsstater. EØSU opfordrer EU og alle medlemsstater til at gøre EU mere synlig og derved sikre det større indflydelse i FN.

4.7. EØSU kan tilføre merværdi til arbejdet med at fremme FN's mål ved f.eks. at skabe en platform, hvor civilsamfundets aktører kan mødes og udveksle ideer med repræsentanter for FN. I juli 2023 afholdt EØSU en rundbordsdiskussion med FN's højkommissær for menneskerettigheder (UNHCR), hvor udvalget stillede ekspertisen fra sin egen gruppe om grundlæggende rettigheder til rådighed ([8]).

4.8. EØSU vil undersøge muligheden for at indgå et løbende samarbejde med større grupper og andre interessenter og deres regionale koordinatorer for at fremlægge deres synspunkter i EU- og FN-regi og gøre deres krav mere synlige.

5. **Betragtninger**

5.1. I betragtning af EØSU's institutionelle rolle som rådgivende organ er dets vidtrækkende arbejde relevant for flere af FN's organer og agenturer. Udvalgets holdninger bliver hørt i de tilfælde, hvor EØSU samarbejder direkte med forskellige FN-organer, -agenturer og -programmer, men for at kunne gøre en forskel kræver det en struktureret og løbende ramme, der i god tid skal kanaliseres via EU-institutionerne.

5.2. EØSU forpligter sig til en struktureret tilgang med sigte på at gøre sine holdninger vedrørende FN-relaterede emner bedre gældende, når EU fastlægger sine fælles holdninger over for FN. EØSU's ordførere er nødt til i god tid at samarbejde direkte med de centrale aktører, som er ansvarlige for at fastlægge EU's fælles holdning.

5.3. EØSU forpligter sig til at fremme et tættere samarbejde med EU's og dets medlemsstaters delegationer ved FN og forventer, at dets udtalelser følges op af de respektive enheder i Kommissionen, der beskæftiger sig med FN og multilaterale organer.

([7]) FN's Generalforsamling: Participation of the European Union in the work of the United Nations (A/RES/65/276).

([8]) »Strengthening the fight for Human Rights«, EØSU-konference den 20. juli 2023, Bruxelles (https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/strengthening-fight-human-rights-eesc-president-exchanges-un-high-commissioner-volker-turk-and-csos).

5.4. EØSU mener også, at der er behov for et bedre samarbejde mellem udvalgets egne sektioner for at nedbryde interne siloer, eftersom navnlig målene for bæredygtig udvikling spænder over alt arbejde i sektionerne. Med henblik på øget koordinering mellem alle sektioner og med EØSU's formand pålægger EØSU alle sektioner at udarbejde en køreplan for bedre repræsentation af udvalgets arbejde i FN og at opbygge mere inklusive forbindelser med relevante FN-organer. En kortlægning af alle sektioner skal identificere, hvilke FN-organer der er af primær interesse, og opstille en liste over igangværende aktiviteter og eksisterende forbindelser med FN-organer og -processer for at fremhæve status over og undersøge mulighederne for yderligere samarbejde.

5.5. EØSU finder det nødvendigt med en bedre koordinering af EU's holdninger til FN-relaterede spørgsmål. Som anført i bestemmelserne i artikel 34, stk. 2, i TEU om Sikkerhedsrådet bør den højtstående repræsentant repræsentere EU's holdning i alle FN-organer på vegne af alle EU's medlemsstater. Så længe EU ikke formelt har ret til at deltage, repræsenterer de nationale regeringers repræsentanter EU's fælles holdning og handler i overensstemmelse hermed.

5.6. EØSU opfordrer EU's højtstående repræsentant til på vegne af EU og medlemsstaterne at påtage sig en ledende rolle i debatten om en reform af FN. Kun ved at tale med én stemme og indtage klare holdninger kan EU påvirke FN's fremtid.

5.7. EØSU bakker kraftigt op om EU-Udenrigstjenestens bestræbelser på at udvide anvendelsesområdet for EU's rettigheder inden for rammerne af dets styrkede observatørstatus til at omfatte flere underordnede FN-organer.

5.8. EØSU forpligter sig til at lade civilsamfundet komme stærkere til orde på »topmødet om fremtiden« ved at uddybe sit nylige samarbejde med FN's Økonomiske og Sociale Råd (Ecosoc). Ecosoc-medlemslandenes regeringer bør høre og udveksle synspunkter med civilsamfundet og arbejdsmarkedets parter angående deres aktiviteter og mere regelmæssigt aflægge rapport på nationalt plan. EØSU kan udgøre et forum for drøftelse af Ecosocs arbejde.

5.9. EØSU anerkender »topmødet om fremtiden« som en afgørende lejlighed til at opfylde eksisterende internationale forpligtelser, navnlig for at fremskynde gennemførelsen af målene for bæredygtig udvikling og opbygge en ny dagsorden for fred, og vil derfor styrke sin interne tilgang på tværs af sektorerne og fortsætte den løbende dialog med FN-organer for at indkredse muligheder for at øge civilsamfundets rolle i forberedelsen af topmødet.

5.10. EØSU understøtter idéen om nye inklusive høringer med civilsamfundet gennem hele forløbet med at udforme en ny struktur for inddragelse af interessenter i styringen af FN. Nogle FN-organer tilbyder allerede avancerede muligheder for at deltage, og flere FN-organer bør følge dette eksempel.

5.11. EØSU opfordrer EU til at påtage sig en ledende rolle, når det kommer til at skabe bedre muligheder i FN-systemet for — med EØSU's bistand — at samarbejde med demokratiske civilsamfundsorganisationer. I sin udenrigspolitik bør EU hjælpe med at opbygge civilsamfundets kapacitet i hele verden, herunder dets evne til at arbejde bedre sammen med FN.

5.12. EØSU foreslår at videreudvikle UNCITRAL's praksis med at anmode interessenter om skriftlige bidrag til en FN-høring om vigtige initiativer og at indføre en ret til at indgive andragender til FN, hvilket vil give borgere, civilsamfundsorganisationer og andre interessenter mulighed for at blive direkte inddraget.

5.13. EØSU opfordrer til at strømline FN's struktur og gøre FN's beslutningsprocesser mere gennemsigtige for at øge legitimiteten, samtidig med at FN's økonomiske grundlag gøres mere bæredygtigt.

5.14. EØSU støtter den mangeårige efterlysning af en reform af FN, herunder Sikkerhedsrådet, med henblik på at sikre en ligelig repræsentation af lande fra alle kontinenter og en mere effektiv beslutningstagning med mindre tilbøjelighed til, at enkelte medlemsstater modsætter sig. FN-medlemmer, herunder medlemmer af Sikkerhedsrådet, der overtræder FN-pagten, skal fratages deres stemmeret, indtil de igen udviser nøje overholdelse af folkeretten. FN-medlemsstater, der overtræder deres forpligtelser i henhold til FN-aftaler eller -konventioner, bør ikke vælges til en ledende rolle i et FN-organ eller et organ med tilknytning til FN. Seneste eksempel er tilfældet med Qatar, der i år stod i spidsen for Den Internationale Arbejdskonference, selv om landet ikke opfyldte sine forpligtelser over for ILO's Styrelsesråd for så vidt angår reformer, hvilket undergraver ILO's omdømme og rolle som vogter af internationale arbejdsstandarder.

5.15. EØSU forventer, at det nye Europa-Parlament og den nye Kommission i 2024 gør gennemførelsen af de konkrete skridt, der er aftalt i »pagten for fremtiden«, til en central prioritet i EU's eksterne forbindelser under den kommende mandatperiode 2024-2029. Indsatsen for at fremme multilateralisme og en regelbaseret orden bør være et prioriteret område i den næste Kommissions politiske retningslinjer og bør afspejles i arbejdsprogrammet og Det Europæiske Råds nye strategiske dagsorden.

5.16. EØSU opfordrer EU-institutionerne til at arbejde for en hurtig gennemførelse af anbefalingerne fra konferencen om Europas fremtid med henblik på at styrke EU's internationale rolle og »bidrage til en relancering af global multilateralisme […] og en styrket rolle for ILO« ([9]) og samtidig indføre afgørelser med kvalificeret flertal i EU's udenrigspolitik. Det er værd at overveje en reform af EU-traktaterne for at forbedre EU's evne til at agere væsentligt og derudover opnå større indflydelse i FN.

5.17. EØSU foreslår, at der opbygges en koalition af ligesindede regionale organisationer, så de kan blive bedre repræsenteret i FN og herunder opnå flere rettigheder for deres repræsentanter til at deltage i forskellige FN-organer og -agenturer. For at opnå en bedre repræsentation af det globale syd bør EU navnlig samarbejde med sin nærmeste nabo, Den Afrikanske Union, om at gennemføre fælles reformer i FN.

Bruxelles, den 14. december 2023.

Oliver RÖPKE

Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

([9]) Konferencen om Europas fremtid: Rapport om det endelige resultat, maj 2022, forslag 24, pkt. 5.