C/2024/1573

5.3.2024

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Krepitev multilateralizma in temeljnih mednarodnih načel za ohranitev na pravilih temelječega reda v hitro spreminjajočem se svetu – pomen prispevka civilne družbe k sistemu ZN

(mnenje na lastno pobudo)

(C/2024/1573)

Poročevalec: **Christian MOOS**

Soporočevalka: **Tanja BUZEK**

Sklep plenarne skupščine	25. 1. 2023
Pravna podlaga	člen 52(2) Poslovnika
	mnenje na lastno pobudo
Pristojnost	strokovna skupina za zunanje odnose
Datum sprejetja na seji strokovne skupine	16. 11. 2023
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	14. 12. 2023
Plenarno zasedanje št.	583
Rezultat glasovanja	
(za/proti/vzdržani)	194/8/17

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) želi spomniti na obveznost institucij Evropske unije, da spodbujajo univerzalne vrednote iz člena 2 Pogodbe o Evropski uniji (PEU) in spoštujejo načela iz Ustanovne listne Združenih narodov (ZN).

1.2 EESO in civilna družba od ZN pričakujeta, da bodo uresničevali svoje lastne cilje, tj. ohranjali mir in varnost, podpirali trajnostni razvoj in uveljavljali človekove pravice v dobro vse večjega števila ljudi. Prispevek civilne družbe je ključen za iskanje in izvajanje rešitev na lokalni ravni, uresničitev ciljev trajnostnega razvoja, spodbujanje pravičnega prehoda in boj proti podnebnim spremembam.

1.3 ZN so edina organizacija, v okviru katere tako podobno misleče države kot nasprotne strani še vedno razpravljajo o celi vrsti političnih področij. Vendar lahko posamezne države članice delo blokirajo, kar zmanjšuje sposobnost te organizacije za odzivanje na aktualne krize in izzive. Države članice, ki kršijo Ustanovno listino ali svoje zaveze v skladu s sporazumi ali konvencijami ZN, ne bi smele imeti pravice do polne udeležbe in glasovanja.

1.4 Civilna družba, vključno s socialnimi partnerji, od EU in njenih držav članic pričakuje, da se bodo bolj kot kdaj koli prej zavezale krepitvi ZN na podlagi temeljne reforme. Da bi bili ZN pripravljeni na nove izzive in da bi se utrdilo soglasje o skupnih vrednotah in normah, mora upravljanje te organizacije postati bolj predstavniško, vključujoče in učinkovito. Za bolj enako zastopanost mora svetovni jug v njej dobiti večjo besedo.

1.5 ZN morajo še naprej razvijati svoj celostni sistem organizacij civilne družbe, med drugim tako, da na svoji ravni uvedejo sistem posvetovanja o ključnih pobudah in pravico do vlaganja peticij, s čimer bi bolje vključili državljane, organizacije civilne družbe, socialne partnerje, organizacije podjetij in druge deležnike, s posebnim poudarkom na večji zastopanosti žensk, mladih in ranljivih skupin. Pomembnim skupinam in drugim deležnikom bi bilo treba nameniti večjo pozornost, podporo in priznavanje.

1.6 Kljub določenemu napredku je treba po mnenju EESO izboljšati usklajevanje na ravni EU. Ta bi morala v vseh organih ZN in povezanih institucijah nastopati enotno in tako tudi ukrepati. Prispevek EESO ([1]) k prvemu prostovoljnemu pregledu EU o izvajanju Agende 2030 in njegovo sodelovanje pri uradni predstavitvi EU na političnem forumu na visoki ravni leta 2023 sta primera, ki bi jima morale slediti institucije EU, pa tudi zgled za strukturirano vključevanje evropske civilne družbe in za vlogo, ki jo ima lahko EESO pri tem kot posrednik.

1.7 Poleg uvedbe odločanja s kvalificirano večino bi bilo smiselno razmisliti o reformi Pogodb EU na področju zunanje, varnostne in obrambne politike, da bi se izboljšala spodobnost ukrepanja EU in povečal njen vpliv v ZN.

1.8 EESO si bo prizadeval, da bodo njegova stališča v postopku oblikovanja skupnih stališč EU o vseh zadevah, povezanih z ZN, bolje upoštevana, da bo tesneje sodeloval z EU in delegacijami držav članic pri ZN ter da bo pripravil časovni načrt za obsežnejše sodelovanje z organi ZN, ki so pomembni za njegovo delo.

2. **Izzivi za multilateralizem, na pravilih temelječi svetovni red in Združene narode**

2.1 Kot skupnosti vrednot imata EU in ZN enake cilje, tj. spodbujanje multilateralizma in na pravilih temelječega svetovnega reda ter ohranjanje miru in varnosti.

2.2 V prizadevanjih za trajnostni razvoj vseh narodov in obravnavo skupnih svetovnih izzivov so ZN edini svetovni okvir za iskanje skupnih rešitev, ki zajema vsa politična področja, kar omogoča sodelovanje tako s partnerji kot nasprotniki EU. Številne specializirane agencije ZN, kot sta Mednarodna organizacija dela (MOD) in Organizacija Združenih narodov za prehrano in kmetijstvo (FAO), ter njihovi programi in skladi, vključno s Konferenco za trgovino in razvoj (UNCTAD) in Programom Združenih narodov za okolje (UNEP), ponujajo široko institucionalno in tematsko platformo.

2.3 Rusija z agresijo na Ukrajino krši načela Ustanovne listine ZN in mednarodno pravo.

2.4 Avtokratske težnje zmanjšujejo število demokratičnih držav v Evropi in povsod po svetu. Avtokratski režimi postavljajo pod vprašaj vrednote in norme, zlasti človekove pravice in pravno državo, ki so zapisane v Ustanovni listini ZN ter Listini EU o temeljnih pravicah. Celo liberalne demokracije, tudi v EU, svojim lastnim interesom dajejo prednost pred temi načeli.

2.5 ZN, ustanovljeni leta 1945 kot odgovor na grozote druge svetovne vojne in osredotočeni predvsem na zahodne države, niso zmožni v zadostni meri zastopati nestalnih članic Varnostnega sveta. Premalo zastopane so zlasti države v razvoju. Toda enaka zastopanost je nujna za utrditev soglasja o skupnih vrednotah in normah.

2.6 Za prispevek k 17 ciljem trajnostnega razvoja (partnerstva za doseganje ciljev) je več organov ZN uvedlo lastne postopke sodelovanja z deležniki, tudi civilno družbo. Slednje bi moralo potekati bolj sistematično, da se ZN demokratizirajo in bolje pripravijo na soočanje s sedanjimi izzivi.

2.7 ZN so še vedno edini svetovni okvir, ki je primeren za iskanje globalnih rešitev za obravnavanje podnebnih sprememb in ublažitev njihovih posledic. Če prehod ne bo pravičen in ne bo upoštevana pravica vsake družbe do trajnostnega razvoja, bodo nastali novi konflikti, ki bodo še več ljudi prisilili, da zapustijo svojo domovino.

2.8 Pandemija COVID-19 je razkrila, kako ranljive so naše družbe za nenadne krize, ter povzročila še bolj neenako porazdelitev bogastva in življenjskih možnosti med svetovnim severom in jugom. Medtem ko je raven socialnega in gospodarskega razvoja v državah z visokimi dohodki že takšna kot pred pandemijo, pa se bodo države z nizkimi dohodki še mnoga leta soočale s težavami.

3. **Združeni narodi v 21. stoletju**

3.1 EESO priznava prispevek ZN k ohranjanju miru in varnosti, podpori človekovih pravic in spodbujanju trajnostnega razvoja v preteklih 77 letih. To je najboljši dokaz, da so ZN še vedno edina platforma za skupno soočanje s svetovnimi izzivi.

([1]) Prispevek EESO k prostovoljnemu pregledu EU o izvajanju Agende 2030.

3.2 EESO podpira reformo ZN in vse države članice poziva, naj se zavežejo preoblikovanju te organizacije tako, da bo pripravljena na spreminjajoče se geopolitično okolje. Zlasti poziva države članice EU, naj v tesnem sodelovanju z organizacijami civilne družbe uskladijo in spodbujajo skupno vizijo in stališča.

3.3 EESO podpira delo posvetovalnega odbora na visoki ravni za učinkovit multilateralizem in meni, da načrt *A Breakthrough for People and Planet* ([2]) pomembno prispeva k razvoju konkretnih priporočil za reformo ZN.

3.4 Po mnenju EESO je *vrh za prihodnost* priložnost za EU, njene države članice, državljane in civilno družbo, da si aktivno prizadevajo za reformo. Vključitev predstavnika mladih v delegacijo EESO ([3]) na konferenci ZN o podnebnih spremembah ([4]), ki je primer dobre prakse, in pobuda generalnega sekretarja ZN za odposlanca za mlade dajeta mladim ljudem pomemben glas. EESO izpostavlja Akcijski načrt za mlade v zunanjem delovanju EU v obdobju 2022–2027, ki ga je pripravila Komisija, in meni, da je lahko izhodiščna točka za pobude ZN, pa tudi dejavnosti EU v forumu ZN.

3.5 Nova agenda za mir je priložnost, da ZN dobijo nove zmožnosti za preprečevanje konfliktov ter za graditev in ohranjanje miru. Vendar bodo v prizadevanjih za mir učinkovitejši le, če bodo reformirani njihovi postopki odločanja, tudi v Varnostnem svetu.

3.6 Rešitve za pravičen prehod so lahko učinkovit način preprečevanja konfliktov. Sem sodijo spodbujanje kolektivnih pogajanj na vseh ravneh za predvidevanje in upravljanje prehoda na nizkoogljično gospodarstvo, ukrepi za blažitev posledic podnebnih sprememb, omogočanje trajnostnega razvoja vsem družbam, izboljšanje delovnih pogojev ter doseganje ciljev trajnostnega razvoja.

3.7 EESO pozdravlja prizadevanja ZN, da pri preprečevanju in reševanju konfliktov poseben poudarek namenjajo zaščiti žensk, otrok in ranljivih skupin. V ta namen bi bilo treba pomembnim skupinam in drugim deležnikom dati večjo vlogo, podporo in priznavanje.

3.8 EESO ponavlja, da mora globalno jamstvo za pravice, zapisane v Splošni deklaraciji človekovih pravic, postati ključna prednostna naloga pri delu ZN.

3.9 Cilji trajnostnega razvoja naj bi izboljšali življenje vseh ljudi, vendar se zdi, da ta obljuba ne bo uresničena ([5]), kot je EESO navedel tudi v zadnjem mnenju o EU in Agendi 2030 ([6]). EU in njene države članice so še posebej odgovorne za to, da zmanjšajo neenako porazdelitev bogastva med svetovnim severom in jugom ter pospešijo prizadevanja za dosego ciljev trajnostnega razvoja pred letom 2030.

3.10 Sedanje upravljanje ZN ne ustreza več geopolitični in družbeni stvarnosti 21. stoletja; za večjo podporo ZN in njihovim skupnim normam ter vrednotam mora postati bolj predstavniško, vključujoče in učinkovito. Države v razvoju morajo biti bolje zastopane v Varnostnem svetu kakor tudi v vseh drugih organih ZN.

3.11 ZN morajo ohraniti svojo medvladno strukturo, vendar morajo hkrati bolj vključujoče in pregledno sodelovati z državljani, demokratičnimi državljanskimi organizacijami in gibanji, drugimi deležniki, parlamenti, podnacionalnimi oblastmi in drugimi uradnimi subjekti, vključno s pomembnimi skupinami in drugimi deležniki, ki jim morajo dati večje možnosti za sodelovanje. V skladu s ciljem 17 trajnostnega razvoja je vključujoče odločanje v ZN ključno za uresničitev njihovih ciljev in mora postati tudi bolj odgovorno ter pregledno.

3.12 ZN bodo veljali za legitimnega akterja le, če bodo uresničevali lastne cilje v dobro vse večjega števila ljudi. Zato morajo postopki odločanja v tej organizaciji postati učinkovitejši in preglednejši z manj možnostmi za blokado.

([2]) *High-Level-Advisory Board on Effective Multilateralism* (posvetovalni odbor na visoki ravni za učinkovit multilateralizem): *A Breakthrough for People and Planet: Effective and Inclusive Global Governance for Today and the Future* (Prelomni trenutek za ljudi in planet: učinkovito in vključujoče globalno upravljanje za danes in jutri), New York 2023.

([3]) https://www.eesc.europa.eu/sl/initiatives/climate-change-conferences-cop/eesc-youth-delegate

([4]) Konferenca pogodbenic (COP) Okvirne konvencije ZN o spremembi podnebja (UNFCCC).

([5]) Ekonomski in socialni svet Generalne skupščine: *Progress towards the Sustainable Development Goals: Towards a Rescue Plan for People and Planet Report of the Secretary-General* (Napredek pri izvajanju ciljev trajnostnega razvoja: načrt za rešitev ljudi in planeta, poročilo generalnega sekretarja) (posebna izdaja), A /78/80-E /2023/64, str. 2.

([6]) Mnenje EESO EU in Agenda 2030: krepitev izvajanja ciljev trajnostnega razvoja (UL C, C/2024/876, 6.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/876/oj).

3.13 Da bi bili postopki odločanja vključujoči, pa ZN potrebujejo zadostne vire in zmogljivosti. Prilagoditi bi jih bilo treba civilni družbi, ki ima zelo različne zmogljivosti, da bi državljani in organizacije s celega sveta lahko sodelovali z ZN.

4. **EU v Združenih narodih**

4.1 Za spodbujanje večstranskih rešitev za svetovne izzive „Unija v ustrezni obliki sodeluje z organi Združenih narodov in njihovimi specializiranimi agencijami“ (člen 220(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije).

4.2 Glede na to, da je EU s svojimi 27 državami članicami največji plačnik v proračun ZN, da ima stalno članico v Varnostnem svetu in da države članice EU predstavljajo več kot 13 % vseh članic ZN, ima možnosti za precejšen vpliv v tej organizaciji.

4.3 Vendar EU še vedno ni zmožna izkoristiti vsega svojega potenciala za to, da bi prevzela vodilno vlogo pri obravnavanju svetovnih izzivov v okviru ZN, razen nekaj pomembnih izjem, kot je boj proti podnebnim spremembam, kjer je vodilna.

4.4 Formalno sodelovanje EU v organih in agencijah ZN je še naprej omejeno, čeprav je pridobitev nadgrajenega statusa opazovalke v Generalni skupščini ZN in njenih podrejenih organih leta 2011 ([7]), vključno s pravico do govora in ustnega podajanja predlogov ter vlaganja amandmajev, pomenila korak naprej.

4.5 Kljub določenemu napredku pri krepitvi pravic do sodelovanja ima EU v večini organov in agencij ZN zgolj status opazovalke. Na področjih politike, ki so v njeni izključni pristojnosti, kot je trgovina, Komisija nastopa v imenu vseh 27 držav članic na podlagi usklajenega stališča, na primer v Komisiji ZN za mednarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL).

4.6 Na večini področij politike, za katera so pristojni ZN, pa EU zaradi nezadostnega usklajevanja med svojimi institucijami in državami članicami pogosto nima enotnega stališča. EESO poziva EU in vse države članice, naj povečajo prepoznavnost in s tem vpliv EU v ZN.

4.7 EESO bi lahko dodatno prispeval k spodbujanju ciljev ZN, na primer s platformo, na kateri bi se lahko deležniki civilne družbe srečevali in si izmenjevali stališča s predstavniki ZN. Julija 2023 je organiziral okroglo mizo z visokim komisarjem ZN za človekove pravice, na kateri je njegova *ad hoc* skupina za temeljne pravice in pravno državo ponudila svoje strokovno znanje ([8]).

4.8 EESO bo preučil možnost stalnega sodelovanja s pomembnimi skupinami in drugimi deležniki ter njihovimi regionalnimi koordinatorji, ki bi jim omogočilo, da bi svoja stališča predstavljali organom EU in ZN ter da bi bile njihove zahteve bolj prepoznavne.

5. **V razmislek**

5.1 Zelo raznoliko delo, ki ga EESO opravlja v svoji medinstitucionalni vlogi posvetovalnega organa, je pomembno za vrsto organov in agencij ZN. Svoja stališča lahko predstavi, kadar neposredno sodeluje z različnimi organi, agencijami in programi ZN, vendar bi bil potreben strukturiran in stalen okvir, da bi se lahko z njimi pravočasno seznanjalo preko institucij EU in tako doseglo rezultate.

5.2 EESO je zavezan strukturiranemu pristopu, da bi bila njegova stališča, povezana s temami ZN, bolje prepoznavna pri oblikovanju skupnih stališč EU v ZN. Njegovi poročevalci morajo neposredno in pravočasno sodelovati s ključnimi akterji, ki pripravljajo skupna stališča EU.

5.3 EESO se zavezuje, da bo tesneje sodeloval z delegacijami EU in držav članic pri ZN in pričakuje, da bodo ustrezne službe v Evropski komisiji, ki se ukvarjajo z ZN in večstranskimi organi, upoštevale njegova mnenja.

([7]) Generalna skupščina ZN: *Participation of the European Union in the work of the United Nations* (Sodelovanje Evropske unije pri delu Združenih narodov) (A/RES/65/276).

([8]) Konferenca EESO o krepitvi boja za človekove pravice, 20. julij 2023, Bruselj (https://www.eesc.europa.eu/sl/news-media/news/strengthening-fight-human-rights-eesc-president-exchanges-un-high-commissioner-volker-turk-and-csos).

5.4 EESO tudi meni, da je potrebno boljše sodelovanje med njegovimi strokovnimi skupinami za odpravo notranje razdrobljenosti, saj so zlasti cilji trajnostnega razvoja tema, ki jo obravnavajo vse strokovne skupine. Za večje usklajevanje med vsemi strokovnimi skupinami in tudi s predsednikom EESO naj vse skupine pripravijo načrt za boljšo zastopanost dela EESO v ZN ter vzpostavijo bolj vključujoče odnose z ustreznimi organi te organizacije. Vse strokovne skupine naj pripravijo popis organov ZN, ki so ključnega interesa, ter seznam tekočih dejavnosti, odnosov in povezav z organi in postopki ZN, da bi ugotovile sedanje stanje in preučile možnosti za nadaljnje sodelovanje.

5.5 Po mnenju EESO je treba stališča EU o zadevah, povezanih z ZN, bolje usklajevati. Na podlagi določb člena 34(2) PEU o Varnostnem svetu visoki predstavnik zastopa stališča EU v vseh organih ZN v imenu vseh njenih držav članic. Dokler EU nima formalnih pravic sodelovanja, skupna stališča EU zastopajo predstavniki nacionalnih vlad, ki delujejo v skladu z njimi.

5.6 EESO poziva visokega predstavnika EU, naj v njenem imenu in imenu njenih držav članic prevzame vodilno vlogo v razpravi o reformi ZN. EU lahko vpliva na prihodnost te organizacije le, če bo nastopala enotno in z jasnimi stališči.

5.7 EESO izrecno podpira prizadevanja Evropske službe za zunanje delovanje, da bi obseg pravic EU v okviru njenega nadgrajenega statusa opazovalke razširila na dodatne podrejene organe ZN.

5.8 EESO se zavezuje, da bo v procesu, povezanim z vrhom za prihodnost, civilni družbi omogočil jasno izraziti njena stališča. V ta namen bo poglobil nedavno sodelovanje z Ekonomskim in socialnim svetom ZN (ECOSOC). Vlade, ki so članice ECOSOC, bi se morale posvetovati s civilno družbo in socialnimi partnerji o svojih dejavnostih, si z njimi izmenjati stališča in bolj redno poročati na nacionalni ravni. EESO lahko ponudi forum za razprave o delu ECOSOC.

5.9 Glede na to, da je vrh za prihodnost ključni trenutek za uresničitev sedanjih mednarodnih zavez, zlasti za hitrejše izvajanje ciljev trajnostnega razvoja in gradnjo nove agende za mir, bo EESO krepil svoj notranji medsektorski pristop in nadaljeval dialog z organi ZN, da bi našel priložnosti za večjo vlogo civilne družbe v pripravah na vrh.

5.10 EESO podpira zamisel o vključujočih posvetovanjih s civilno družbo med celotnim procesom oblikovanja nove strukture vključevanja deležnikov v upravljanje ZN; nekateri organi ZN že ponujajo napredne možnosti za sodelovanje in več bi jih moralo slediti temu zgledu.

5.11 EESO poziva EU, naj z njegovo pomočjo prevzame vodilno vlogo pri povečevanju možnosti za sodelovanje z demokratičnimi organizacijami civilne družbe v okviru sistema ZN. V zunanji politiki bi morala EU pomagati krepiti zmogljivosti civilne družbe povsod po svetu, tudi njene zmožnosti za večje sodelovanje z ZN.

5.12 EESO predlaga nadaljnji razvoj prakse komisije UNCITRAL, ki na ravni ZN organizira posvetovanja o ključnih pobudah in deležnike zaprosi za pisne prispevke. Poleg tega naj se uvede pravica do vlaganja peticij pri ZN, kar bi državljanom, organizacijam civilne družbe in drugim deležnikom omogočilo neposredno sodelovanje.

5.13 EESO poziva k racionalizaciji struktur ZN in preglednejšim postopkom odločanja v tej organizaciji, da se poveča njena legitimnost. Hkrati morajo njeni finančni temelji postati bolj trajnostni.

5.14 EESO podpira dolgoletne pozive k reformi ZN, vključno z Varnostnim svetom, za enako zastopanost držav z vseh celin in za učinkovitejše odločanje, pri katerem bi imele posamezne države članice manj možnosti za blokado. Države članice ZN, tudi Varnostnega sveta, ki kršijo Ustanovno listino, bi morale izgubiti pravico do glasovanja, dokler znova ne začnejo dosledno spoštovati mednarodnega prava, tiste, ki kršijo svoje zaveze v okviru sporazumov ali konvencij ZN, pa ne bi smele biti izvoljene na vodilne položaje v ZN ali v posameznem organu. Najnovejši primer je Katar, ki je predsedoval letošnji Mednarodni konferenci dela, čeprav ni izpolnil svojih zavez v okviru upravljavskega organa MOD v zvezi z reformami. To škodi slovesu te organizacije in njeni vlogi varuhinje mednarodnih standardov dela.

5.15 EESO od novega Evropskega parlamenta in Komisije v letu 2024 pričakuje, da bosta konkretne ukrepe, dogovorjene v okviru pakta za prihodnost, opredelila kot ključno prednostno nalogo naslednjega institucionalnega mandata 2024–2029 na področju zunanjih odnosov EU. Spodbujanje multilateralizma in na pravilih temelječega reda bi moralo biti prednostno področje v naslednjih političnih usmeritvah Komisije. Upoštevati bi ga bilo treba v delovnem programu in novi strateški agendi Evropskega sveta.

5.16 EESO poziva institucije EU, naj si prizadevajo za hitro uresničitev priporočil s Konference o prihodnosti Evrope, da se okrepi mednarodna vloga EU, znova vzpostavi globalni multilateralizem in poveča vloga MOD ([9]). Hkrati je treba v zunanji politiki EU uvesti odločanje s kvalificirano večino. Smiselno bi bilo razmisliti o reformi Pogodb EU, da se bistveno izboljša njena sposobnost ukrepanja in tudi poveča njen vpliv v ZN.

5.17 EESO predlaga oblikovanje koalicije podobno mislečih regionalnih organizacij, da bi bile lahko bolje zastopane v ZN in bi imeli njihovi predstavniki več pravic do sodelovanja v različnih organih in agencijah ZN. Za boljšo zastopanost svetovnega juga pa bi se EU morala v prizadevanjih za skupne reforme ZN povezati zlasti s svojo najbližjo sosedo, Afriško unijo.

V Bruslju, 14. decembra 2023

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Oliver RÖPKE

([9]) Konferenca o prihodnosti Evrope: Poročilo o končnem izidu, maj 2022, predlog 24, št. 5.