



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 21. maaliskuuta 2018
(OR. en)

7400/18

Toimielinten välinen asia:
2018/0079 (NLE)

JAI 242
ASIM 26
CONUN 98
ONU 27
DEVGEN 40

EHDOTUS

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	21. maaliskuuta 2018
Vastaanottaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	COM(2018) 167 final
Asia:	Ehdotus NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI komission valtuuttamisesta hyväksymään unionin puolesta maailmanlaajuinen sopimus turvallisuudesta, hallitusta ja laillisesta muuttoliikkeestä kehitysyhteistyön alalla

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2018) 167 final.

Liite: COM(2018) 167 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 21.3.2018
COM(2018) 167 final

2018/0079 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

**komission valtuuttamisesta hyväksymään unionin puolesta maailmanlaajuinen sopimus
turvallisesta, hallitusta ja laillisesta muuttoliikkeestä kehitysyhteistyön alalla**

PERUSTELUT

Ehdotuksen kohde

Tämä ehdotus koskee turvallista, hallittua ja laillista muuttoliikettä koskevan maailmanlaajuisen sopimuksen, jäljempänä 'muuttoliikettä koskeva maailmanlaajuinen sopimus', hyväksymistä Euroopan unionin puolesta.

Maailmanlaajuinen sopimus turvallisesta, hallitusta ja laillisesta muuttoliikkeestä

Muuttoliikettä koskeva maailmanlaajuinen sopimus on tarkoitus hyväksyä Marokossa 10. ja 11. joulukuuta 2018 pidettävässä hallitustenvälisessä konferenssissa noudattaen asiaa koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, jotka sisältyvät Yhdistyneiden kansakuntien (YK) yleiskokouksen 24. joulukuuta 2017 antamaan päätöslauselmaan 72/244¹.

Keskinäiseen riippuvuuteen vahvasti perustuvassa maailmassa muuttoliikettä voidaan hallita tehokkaasti vain, jos koko kansainvälinen yhteisö osallistuu siihen. Muuttoliike on maailmanlaajuinen ilmiö, joka vaatii maailmanlaajuisia, solidaarisuuden ja jaetun vastuun periaatteisiin nojaavia ratkaisuja.

YK:n yleiskokous kokoontui New Yorkissa syyskuussa 2016 ja antoi pakolaisia ja siirtolaisia koskevan julkilausuman². Se oli virallinen lähtölaukaus muuttoliikettä koskevan maailmanlaajuisen sopimuksen laatimiselle. New Yorkin julkilausuma on tärkeä osa prosessia, jossa kehitetään maailmanlaajuisia keinoja puuttua muuttoliikkeeseen ja pakkomuuttoon. Eurooppa-neuvosto suhtautui siihen myönteisesti muuttoliikkeestä 20. lokakuuta 2016 antamissaan päätelmissä³.

EU on ollut vuodesta 2016 vahvasti ja keskeytyksettä mukana laatimassa muuttoliikettä koskevaa maailmanlaajuisesta sopimusta antamalla EU:n tasolla koordinoituja lausuntoja edustustonsa välityksellä prosessin konsultointi- ja kartoitusvaiheessa. EU:n yhtenäisen lähestymistavan tuloksena muuttoliikettä koskevasta maailmanlaajuisesta sopimuksesta laadittiin luonnos, joka perustuu pääosiltaan EU:n säännöstöön ja politiikkaan. Siinä näkyy myös EU:n tavoite edistää monenvälisiä ratkaisuja yhteisiin ongelmiin erityisesti YK:n puitteissa.

EU on viime vuosien mittaan laatinut pitkän aikavälin muuttoliikestrategian, joka kattaa ilmiön kaikki näkökohdat eli ihmishenkien pelastamisen, suojelun tarjoamisen sitä tarvitseville, laittoman muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin puuttumisen sekä asuinsijoiltaan siirtymään pakotettujen tukemisen eri puolilla maailmaa. Strategia perustuu kumppanuudelle ja tiiviiseen yhteistyöhön kumppanimaiden ja -järjestöjen, kuten Afrikan unionin sekä YK:n ja sen erityisjärjestöjen, kanssa. Tätä kokonaisvaltaista lähestymistapaa olisi edistettävä maailmanlaajuisesti.

Vuonna 2017 sovitun kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen⁴ mukaan EU ja sen jäsenvaltiot tukevat aktiivisesti maailmanlaajuisen muuttoliikettä ja pakolaisia koskevien YK:n sopimusten laatimista niin kuin pakolaisista ja siirtolaisista vuonna 2016 annetussa New Yorkin julkilausumassa kehoitetaan.

¹ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/244

² <http://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>

³ <http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/10/20/european-council-conclusions-migration/pdf>

⁴ Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, Euroopan parlamentin ja komission yhteinen julkilausuma 2017/C 210/01 (EUVL C 210, 30.6.2017, s. 1).

Muuttoliikettä koskevan maailmanlaajuisen sopimuksen 0-versio julkaistiin 5. helmikuuta 2018 ja nk. 0+-versio 5. maaliskuuta 2018. Niiden myötä on edetty neuvottelujen loppuvaiheeseen, jonka päätteeksi sopimus on tarkoitus hyväksyä Marokossa joulukuussa 2018 pidettävässä hallitustenvälisessä konferenssissa.

Unionin puolesta muuttoliikettä koskeva maailmanlaajuinen sopimus on tarkoitus hyväksyä 10. joulukuuta 2018 järjestettävässä hallitustenvälisen konferenssin avaavassa täysistunnossa.

Oikeusperusta

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimus) 16 artiklan mukaan neuvosto määrittelee ja sovittaa yhteen unionin politiikkoja perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti. Neuvosto tekee ratkaisunsa määränemmistöllä, jollei perussopimuksissa toisin määrätä.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 208 artiklan mukaan unioni ottaa kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteet huomioon toteuttaessaan muita sellaisia politiikkoja, jotka voivat vaikuttaa kehitysmaihin. Kyseiset tavoitteet on määritelty pääpiirteissään unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä, viimeksi asiassa C-377/12, *komissio vastaan neuvosto*⁵. Siinä tuomioistuin toteaa, että siirtolaisuus, mukaan lukien laittoman maahanmuuton torjuminen, on sisällytetty eurooppalaisessa konsensuksessa määriteltyyn kehityspolitiikkaan. Konsensuksessa todetaan puolestaan, että EU ja sen jäsenvaltiot tukevat aktiivisesti maailmanlaajuisen muuttoliikettä ja pakolaisia koskevien YK:n sopimusten laatimista niin kuin pakolaisista ja siirtolaisista vuonna 2016 annetussa New Yorkin julkklausumassa kehoitetaan. Kestävän kehityksen toimintaohjelman (Agenda 2030) mukaan muuttoliike on moniulotteinen ilmiö, joka vaikuttaa merkittäväällä tavalla alkuperä-, kauttakulku- ja kohdemaiden kestäväan kehitykseen.

SEUT-sopimuksen 79 artiklan 1 kohdan mukaan unioni kehittää yhteisen maahanmuuttopolitiikan, jolla pyritään kaikissa vaiheissa varmistamaan muuttovirtojen tehokas hallinta, jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan ehkäiseminen ja tehostettu torjunta.

Tätä varten toteutetaan toimenpiteitä eri aloilla, kuten maahantulon ja oleskelun edellytykset sekä vaatimukset, joita jäsenvaltioiden on noudatettava pitkäaikaisia viisumeja ja oleskelulupia myöntäessään, myös perheen yhdistämistarkoituksessa; jäsenvaltioissa laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien määrittely, mukaan lukien liikkumis- ja oleskeluvapautta muissa jäsenvaltioissa koskevat edellytykset; laitton maahanmuutto ja luvaton oleskelu, myös luvatta oleskelevien henkilöiden maasta poistaminen ja kotimaahan palauttaminen, sekä erityisesti naisilla ja lapsilla käytävän ihmiskaupan torjunta.

Lisäksi SEUT-sopimuksen 79 artiklan 4 kohdan mukaisesti voidaan säätää toimenpiteitä, joilla kannustetaan ja tuetaan jäsenvaltioiden toimintaa niiden alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseksi ja joissa ei ole kyse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamisesta.

Muuttoliikettä koskevassa maailmanlaajuisessa sopimuksessa vahvistetaan turvallista, hallittua ja laillista muuttoliikettä koskevat yhteiset tavoitteet.

Näin ollen ehdotettujen päätösten oikeusperusta on SEU-sopimuksen 16 artikla yhdessä SEUT-sopimuksen 79 ja 209 artiklan kanssa. Koska Irlanti, Yhdistynyt kuningaskunta ja Tanska eivät SEU- ja SEUT-sopimusten pöytäkirjojen N:o 21 ja 22 mukaisesti osallistu SEU-

⁵ Unionin tuomioistuimen tuomio 11.6.2014, komissio v. neuvosto, C-377/12, ECLI:EU:C:2014:1903.

sopimuksen 16 artiklaan ja SEUT-sopimuksen 79 artiklaan perustuvan päätöksen hyväksymiseen, muuttoliikettä koskevan maailmanlaajuisen sopimuksen hyväksymiseen unionin puolesta tarvitaan kaksi erillistä päätöstä. Niistä toinen perustuu SEU-sopimuksen 16 artiklaan ja SEUT-sopimuksen 79 artiklaan ja toinen SEU-sopimuksen 16 artiklaan ja SEUT-sopimuksen 209 artiklaan.

Lisätiedot

Muuttoliikettä koskevalla maailmanlaajuisella sopimuksella ei luoda eikä sillä ole tarkoitus luoda kansalliseen tai kansainväliseen lakiin perustuvia oikeudellisia velvoitteita.

Jotta voidaan varmistaa, että neuvoston päätökset muuttoliikettä koskevan maailmanlaajuisen sopimuksen hyväksymisestä tehdään vaiheessa, jossa politiikan sisältöä määritellään, ja että EU jatkaa aktiivista vaikuttamista sopimuksen hyväksymiseen tavoitteenaan varmistaa, että sopimuksen lopullinen teksti on yhdenmukainen EU:n säännösten ja politiikan kanssa, tehdään poikkeuksellisesti ehdotus, jotta neuvosto voi hyväksyä sopimuksen ennakolta.

Euroopan komissio kääntyy uudelleen neuvoston puoleen, jos hallitustenväliselle konferenssille esitettävä muuttoliikettä koskeva maailmanlaajuinen sopimus poikkeaa merkittävästi tämän päätöksen liitteenä olevasta tekstistä.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

komission valtuuttamisesta hyväksymään unionin puolesta maailmanlaajuinen sopimus turvallisuudesta, hallitusta ja laillisesta muuttoliikkeestä kehitysyhteistyön alalla

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 16 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 209 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEU-sopimus', 17 artiklan 1 kohdassa luetellaan komission toimivaltuudet ja määrätään erityisesti, että komission tehtävänä on huolehtia unionin ulkoisesta edustuksesta yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä muita perussopimuksissa määrättyjä tapauksia lukuun ottamatta.
- (2) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 221 artiklan 1 kohdan mukaan unionin edustustot kolmansissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä huolehtivat unionin edustuksesta.
- (3) SEU-sopimuksen 16 artiklan mukaan neuvosto määrittelee ja sovittaa yhteen unionin politiikkoja perussopimuksissa määrättyjen edellytysten mukaisesti. Neuvosto tekee ratkaisunsa määränemmistöllä, jollei perussopimuksissa toisin määrätä.
- (4) SEU-sopimuksen 21 artiklan mukaan unionin toiminta kansainvälisellä tasolla perustuu sen perustamisen, kehittämisen ja laajentumisen johtoajatuksena oleviin periaatteisiin, joita unioni pyrkii edistämään muualla maailmassa: demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien yleismaailmallisuus ja jakamattomuus, ihmisarvon kunnioittaminen, tasa-arvo ja yhteisvastuu sekä Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden noudattaminen. Unioni pyrkii kehittämään suhteita ja rakentamaan kumppanuuksia sellaisten kolmansien maiden ja kansainvälisten, alueellisten tai maailmanlaajuisten järjestöjen kanssa, jotka noudattavat 21 artiklan ensimmäisessä alakohdassa mainittuja periaatteita. Se pyrkii edistämään yhteisten ongelmien monenvälistä ratkaisemista erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien puitteissa.
- (5) SEUT-sopimuksen 208 artiklan mukaan unioni ottaa kehitysyhteistyöpolitiikan tavoitteet huomioon toteuttaessaan muita sellaisia politiikkoja, jotka voivat vaikuttaa kehitysmaihin. Kyseiset tavoitteet on määritelty pääpiirteissään unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä, viimeksi asiassa C-377/12, komissio vastaan neuvosto⁶, jossa tuomioistuin toteaa, että siirtolaisuus, mukaan

⁶ Unionin tuomioistuimen tuomio 11.6.2014, komissio v. neuvosto, C-377/12, ECLI:EU:C:2014:1903.

lukien laittoman maahanmuuton torjuminen, on sisällytetty eurooppalaisessa konsensuksessa⁷ määriteltyyn kehityspolitiikkaan.

- (6) Kestävän kehityksen toimintaohjelman (Agenda 2030) mukaan muuttoliike on moniulotteinen ilmiö, joka vaikuttaa merkittäväällä tavalla alkuperä-, kauttakulku- ja kohdemaiden kestäväan kehitykseen.
- (7) Vuonna 2017 sovitun kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen mukaan EU ja sen jäsenvaltiot tukevat aktiivisesti maailmanlaajuisen muuttoliikettä ja pakolaisia koskevien YK:n sopimusten laatimista vuonna 2016 annettuun New Yorkin julkilausumaan sisältyvän kehotuksen mukaisesti.
- (8) Keskinäiseen riippuvuuteen vahvasti perustuvassa maailmassa muuttoliikettä voidaan hallita tehokkaasti vain, jos koko kansainvälinen yhteisö osallistuu siihen. Muuttoliike on maailmanlaajuinen ilmiö, joka vaatii maailmanlaajuisia, solidaarisuuden ja jaetun vastuun periaatteisiin nojaavia ratkaisuja.
- (9) YK:n yleiskokous kokoontui New Yorkissa syyskuussa 2016 ja antoi pakolaisia ja siirtolaisia koskevan julkilausuman⁸, joka oli virallinen lähtölaukaus turvallista, hallittua ja laillista muuttoliikettä koskevan maailmanlaajuisen sopimuksen, jäljempänä 'muuttoliikettä koskeva maailmanlaajuinen sopimus', laatimiselle. New Yorkin julkilausuma on tärkeä osa prosessia, jossa kehitetään maailmanlaajuisia keinoja puuttua muuttoliikkeeseen ja pakkomuuttoon. Eurooppa-neuvosto suhtautui siihen myönteisesti muuttoliikkeestä 20 päivänä lokakuuta 2016 antamissaan päätelmissä⁹.
- (10) Muuttoliikettä koskevalla maailmanlaajuisella sopimuksella ei luoda eikä sillä ole tarkoitus luoda kansalliseen tai kansainväliseen lakiin perustuvia oikeudellisia velvoitteita.
- (11) EU on ollut vuodesta 2016 vahvasti ja keskeytyksettä mukana laatimassa muuttoliikettä koskevaa maailmanlaajuisesta sopimusta antamalla EU:n tasolla koordinoituja lausuntoja edustustonsa välityksellä prosessin konsultointi- ja kartoitusvaiheessa. EU:n yhtenäisen lähestymistavan tuloksena muuttoliikettä koskevasta maailmanlaajuisesta sopimuksesta laadittiin luonnos, joka perustuu pääosiltaan EU:n säännöstöön ja politiikkaan. Siinä näkyy myös EU:n tavoite edistää monenvälisiä ratkaisuja yhteisiin ongelmiin erityisesti YK:n puitteissa.
- (12) EU on viime vuosien mittaan laatinut pitkän aikavälin muuttoliikestrategian, joka kattaa ilmiön kaikki näkökohdat eli ihmishenkien pelastamisen, suojelun tarjoamisen sitä tarvitseville, laittoman muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiin syihin puuttumisen sekä asuinsijoiltaan siirtymään pakotettujen tukemisen eri puolilla maailmaa. Strategia perustuu kumppanuudelle ja tiiviiseen yhteistyöhön kumppanimaiden ja -järjestöjen, kuten Afrikan unionin sekä YK:n ja sen erityisjärjestöjen, kanssa. Tätä kokonaisvaltaista lähestymistapaa olisi edistettävä maailmanlaajuisesti.
- (13) Muuttoliikettä koskevan maailmanlaajuisen sopimuksen 0-versio julkaistiin 5 päivänä helmikuuta 2018 ja nk. 0+-versio 5 päivänä maaliskuuta 2018. Näin ollen prosessissa on edetty neuvottelujen loppuvaiheeseen, jonka päätteeksi sopimus on tarkoitus

⁷ Neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien, Euroopan parlamentin ja komission yhteinen julkilausuma 2017/C 210/01 (EUVL C 210, 30.6.2017, s. 1).

⁸ <http://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2016/10/20/european-council-conclusions-migration/pdf>

hyväksyä Marokossa joulukuussa 2018 pidettävässä hallitustenvälisessä konferenssissa.

- (14) Unionin puolesta muuttoliikettä koskeva maailmanlaajuinen sopimus on tarkoitus hyväksyä hallitustenvälisen konferenssin avaavassa täysistunnossa 10 päivänä joulukuuta 2018.
- (15) On unionin edun mukaista edistää prosessin viemistä onnistuneesti päätökseen ja on erittäin tärkeää, että EU:n kanta säilyy yhtenäisenä, jotta voidaan varmistaa, että muuttoliikettä koskevan maailmanlaajuisen sopimuksen lopullinen teksti on yhdenmukainen EU:n säännösten ja politiikan kanssa.
- (16) Sen vuoksi on tarkoituksenmukaista antaa valtuutus turvallista, hallittua ja laillista muuttoliikettä koskevan maailmanlaajuisen sopimuksen hyväksymiseen 10 ja 11 päivänä joulukuuta 2018 pidettävässä hallitustenvälisessä konferenssissa,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

Ainoa artikla

Valtuutetaan komissio hyväksymään Marokossa 10 ja 11 päivänä joulukuuta 2018 pidettävässä hallitustenvälisessä konferenssissa unionin puolesta turvallista, hallittua ja laillista muuttoliikettä koskeva maailmanlaajuinen sopimus, jonka niin kutsuttu 0+-versio on liitetty tähän päätökseen.

Euroopan komissio kääntyy uudelleen neuvoston puoleen, jos 10 ja 11 päivänä joulukuuta 2018 Marokossa pidettävälle hallitustenväliselle konferenssille esitettävä muuttoliikettä koskeva maailmanlaajuinen sopimus poikkeaa merkittävästi tämän päätöksen liitteenä olevasta tekstistä.

Komissio ja EU:n edustusto tiedottavat jäsenvaltioille asiasta säännöllisesti ja huolehtivat tarvittavasta tiiviistä yhteistyöstä.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*