

Bruxelles, 21. ožujka 2018.  
(OR. en)

7400/18

---

**Međuinstitucijski predmet:  
2018/0079 (NLE)**

---

JAI 242  
ASIM 26  
CONUN 98  
ONU 27  
DEVGEN 40

**PRIJEDLOG**

---

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	21. ožujka 2018.
Za:	g. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2018) 167 final
Predmet:	Prijedlog ODLUKE VIJEĆA o ovlašćivanju Komisije za odobrenje, u ime Unije, Globalnog sporazuma za sigurne, propisne i zakonite migracije u području razvojne suradnje

---

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2018) 167 final.

---

Priloženo: COM(2018) 167 final



Bruxelles, 21.3.2018.  
COM(2018) 167 final

2018/0079 (NLE)

Prijedlog

## **ODLUKE VIJEĆA**

**o ovlaštivanju Komisije za odobrenje, u ime Unije, Globalnog sporazuma za sigurne, propisne i zakonite migracije u području razvojne suradnje**

## **OBRAZLOŽENJE**

### **Predmet prijedloga**

Ovaj prijedlog odnosi se na odobrenje Globalnog sporazuma za sigurne, propisne i zakonite migracije (dalje u tekstu „Globalni sporazum o migracijama”) u ime Europske unije.

### **Globalni sporazum za sigurne, propisne i zakonite migracije**

Na međuvladinoj konferenciji koja se treba održati u Maroku 10. i 11. prosinca 2018. očekuje se donošenje Globalnog sporazuma o migracijama kako je predviđen Rezolucijom Opće skupštine UN-a 72/244 od 24. prosinca 2017. o modalitetima međuvladine konferencije za donošenje Globalnog sporazuma za sigurne, propisne i zakonite migracije<sup>1</sup>.

U izrazito međuovisnom svijetu samo se međunarodna zajednica u cjelini može djelotvorno suočiti s pitanjem migracija. Migracije su globalni fenomen koji iziskuje globalna rješenja na temelju načela solidarnosti i zajedničke odgovornosti.

U rujnu 2016. Opća skupština UN-a donijela je Deklaraciju iz New Yorka o izbjeglicama i migrantima<sup>2</sup>, čime je službeno započet proces razrade Globalnog sporazuma o migracijama. Deklaracija iz New Yorka prekretnica je u razvoju globalnog odgovora na pitanja migracija i prisilnog raseljavanja. Europsko vijeće pozdravilo je Deklaraciju u zaključcima o migracijama od 20. listopada 2016.<sup>3</sup>

Unija je od 2016. predano i kontinuirano uključena u proces razrade Globalnog sporazuma o migracijama te je putem delegacija EU-a dostavljala usklađene izjave EU-a u fazama savjetovanja i pregleda stanja. Na temelju tog jedinstvenog pristupa EU-a izrađen je nacrt Globalnog sporazuma o migracijama, koji uvelike odražava pravnu stečevinu i politiku EU-a te Unijin cilj promicanja multilateralnih rješenja za zajedničke probleme, a posebno u okviru Ujedinjenih naroda.

Protetkih je godina Unija razvila sveobuhvatnu dugoročnu strategiju o migracijama kojom su obuhvaćeni svi aspekti tog fenomena, od spašavanja života, pružanja zaštite onima kojima je potrebna, preko uklanjanja temeljnih uzroka nezakonitih migracija i prisilnog raseljavanja do pružanja potpore prisilno raseljenom stanovništvu diljem svijeta. Ta se strategija temelji na partnerstvu i uskoj suradnji s partnerskim zemljama i organizacijama kao što su Afrička unija te Ujedinjeni narodi i njegove agencije. Taj bi se sveobuhvatni pristup trebao promicati na globalnoj razini.

U Europskom konsenzusu o razvoju<sup>4</sup> donesenom 2017. navodi se da će EU i njegove države članice aktivno podupirati razradu globalnih sporazuma UN-a o migracijama i izbjeglicama, što je zatraženo 2016. u Deklaraciji iz New Yorka o izbjeglicama i migrantima.

Objavom preliminarnog nacrt Globalnog sporazuma o migracijama 5. veljače 2018. i „proširenog preliminarnog nacrt” 5. ožujka 2018. postupak je ušao u završnu fazu pregovora, u kojoj slijedi međuvladina konferencija radi donošenja Globalnog sporazuma o migracijama koja će se održati u prosincu 2018. u Maroku.

---

<sup>1</sup> [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/72/244](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/72/244)

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

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

<sup>4</sup> Zajednička izjava Vijeća i predstavnika vlada država članica koji su sastali u okviru Vijeća, Europskog parlamenta i Europske komisije, 2017/C 210/01 (SL C 210, 30.6.2017., str. 1.).

Predviđeno je da se Globalni sporazum o migracijama u ime Unije odobri 10. prosinca 2018. na uvodnom plenarnom sastanku međuvladine konferencije.

### **Pravna osnova**

U članku 16. UFEU-a utvrđeno je da Vijeće obavlja funkcije utvrđivanja politika i koordinacije kako je utvrđeno u Ugovorima. Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom, osim ako je u Ugovorima drukčije predviđeno.

U okviru svoje politike razvojne suradnje u skladu s člankom 208. UFEU-a Unija uzima u obzir ciljeve razvojne suradnje u politikama koje provodi, a koje bi mogle utjecati na zemlje u razvoju. Ti su ciljevi široko definirani u ustaljenoj sudskoj praksi Suda, najnovije u predmetu C-377/12, Komisija protiv Vijeća<sup>5</sup>, u kojem je Sud naveo da migracije (uključujući borbu protiv nezakonitih migracija) čine dio razvojne politike definirane Europskim konsenzusom o razvoju. U Europskom konsenzusu o razvoju navedeno je da će EU i njegove države članice aktivno podupirati izradu globalnih paktova o migracijama i izbjeglicama, kako je zatraženo Deklaracijom o izbjeglicama i migrantima koja je donesena u New Yorku 2016. U Programu održivog razvoja do 2030. prepoznaje se da su migracije višedimenzionalna stvarnost od velike važnosti za održivi razvoj zemalja porijekla te tranzitnih i odredišnih zemalja.

U skladu s člankom 79. stavkom 1. UFEU-a Unija razvija zajedničku politiku useljavanja čiji je cilj u svim fazama osigurati učinkovito upravljanje migracijskim tokovima, pravedno postupanje prema državljanima trećih zemalja koji zakonito borave u državama članicama te sprečavanje nezakonitog useljavanja i trgovanja ljudima i jačanje mjera za njihovo suzbijanje.

Za te potrebe donose se mjere u području uvjeta za ulazak i boravak te norme za izdavanje viza za dugotrajni boravak i boravišnih dozvola u državama članicama, uključujući vize i dozvole u svrhu spajanja obitelji; u području utvrđivanja prava državljana trećih zemalja koji zakonito borave u državi članici, uključujući i uvjete koji uređuju slobodu kretanja i boravka u drugim državama članicama; u području nezakonitog useljavanja i neovlaštenog boravka, uključujući udaljavanje i repatrijaciju osoba koje neovlašteno borave te suzbijanje trgovanja ljudima, a posebno ženama i djecom.

Nadalje, u skladu s člankom 79. stavkom 4. UFEU-a mogu se utvrditi mjere kojima se potiče i podupire djelovanje država članica s ciljem promicanja integracije državljana trećih zemalja koji zakonito borave na njihovu državnom području, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje zakona i drugih propisa država članica.

Globalnim sporazumom o migracijama uspostavlja se popis zajedničkih ciljeva za sigurne, propisne i zakonite migracije.

Stoga je pravna osnova predloženih odluka članak 16. UFEU-a u vezi s člancima 79. i 209. UFEU-a. Budući da, u skladu s Protokolima br. 21. i 22. uz UEU i UFEU, Irska, Ujedinjena Kraljevina i Danska ne sudjeluju u donošenju Odluke na temelju članka 16. UEU-a i članka 79. UFEU-a, potrebne su dvije zasebne odluke za odobrenje Globalnog sporazuma o migracijama u ime Unije: jedna na temelju članka 16. UEU-a i članka 79. UFEU-a i druga na temelju članka 16. UEU-a i članka 209. UFEU-a.

### **Ostali elementi**

Globalnim sporazumom o migracijama ne stvaraju se niti se namjeravaju stvoriti nikakve pravne obveze u okviru nacionalnog ili međunarodnog prava.

Kako bi se osiguralo da se odluke Vijeća o odobrenju Globalnog sporazuma o migracijama donesu u fazi u kojoj se funkcija donošenja politika izvršava u biti, da EU nastavi djelovati te

---

<sup>5</sup> Presuda Suda od 11. lipnja 2014., predmet C-377/12, Komisija protiv Vijeća, ECLI:EU:C:2014:1903.

kako bi se utjecalo na odobrenje EU-a radi osiguravanja usklađenosti konačnog teksta Globalnog sporazuma o migracijama s pravnom stečevinom i politikom EU-a, prijedlog se podnosi iznimno kako bi se omogućilo da Vijeće prethodno odobri Globalni sporazum o migracijama.

Bude li se Globalni sporazum o migracijama podnesen na međuvladinoj konferenciji bitno razlikovao od teksta priloženog ovoj Odluci, Europska komisija ponovno će se obratiti Vijeću.

Prijedlog

**ODLUKE VIJEĆA**

**o ovlašćivanju Komisije za odobrenje, u ime Unije, Globalnog sporazuma za sigurne, propisne i zakonite migracije u području razvojne suradnje**

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o Europskoj uniji, a posebno njegov članak 16.,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 209.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

budući da:

- (1) U članku 17. stavku 1. Ugovora o Europskoj uniji utvrđuju se ovlasti Komisije te se posebno utvrđuje to da Komisija osigurava vanjsko zastupanje Unije, osim u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike te u drugim slučajevima predviđenima Ugovorima.
- (2) Člankom 221. stavkom 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije utvrđeno je da Uniju u trećim zemljama i pri međunarodnim organizacijama zastupaju delegacije Unije.
- (3) Člankom 16. Ugovora o Europskoj uniji utvrđeno je da Vijeće obavlja funkcije utvrđivanja politika i koordinacije kako je utvrđeno u Ugovorima. Vijeće odlučuje kvalificiranom većinom, osim ako je u Ugovorima drukčije predviđeno.
- (4) Člankom 21. Ugovora o Europskoj uniji utvrđeno je da se djelovanje Unije na međunarodnoj sceni vodi načelima koja su nadahnjivala njezino stvaranje, razvoj i proširenje i koja ona nastoji promicati u ostatku svijeta: demokraciji, vladavini prava, univerzalnosti i nedjeljivosti ljudskih prava i temeljnih sloboda, poštovanju ljudskog dostojanstva, načelima jednakosti i solidarnosti te poštovanju načelâ Povelje Ujedinjenih naroda i međunarodnog prava. Unija nastoji razvijati odnose i graditi partnerstva s trećim zemljama i međunarodnim, regionalnim ili globalnim organizacijama s kojima dijeli načela iz prvog podstavka. Ona promiče multilateralna rješenja zajedničkih problema, osobito u okviru Ujedinjenih naroda.
- (5) U okviru svoje politike razvojne suradnje u skladu s člankom 208. UFEU-a Unija uzima u obzir ciljeve razvojne suradnje u politikama koje provodi, a koje bi mogle utjecati na zemlje u razvoju. Ti su ciljevi široko definirani u ustaljenoj sudskoj praksi Suda, najnovije u predmetu C-377/12, Komisija protiv Vijeća<sup>6</sup>, u kojem je Sud naveo da migracije (uključujući borbu protiv nezakonitih migracija) čine dio razvojne politike definirane Europskim konsenzusom o razvoju<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Presuda Suda od 11. lipnja 2014., predmet C-377/12, Komisija protiv Vijeća, ECLI:EU:C:2014:1903.

<sup>7</sup> Zajednička izjava Vijeća i predstavnika vlada država članica koji su sastali u okviru Vijeća, Europskog parlamenta i Europske komisije, 2017/C 210/01 (SL C 210, 30.6.2017., str. 1.).

- (6) U Programu održivog razvoja do 2030. prepoznaje se da su migracije višedimenzionalna stvarnost od velike važnosti za održivi razvoj zemalja porijekla te tranzitnih i odredišnih zemalja.
- (7) U Europskom konsenzusu o razvoju donesenom 2017. navodi se da će EU i njegove države članice aktivno podupirati razradu globalnih sporazuma UN-a o migracijama i izbjeglicama, što je zatraženo 2016. u Deklaraciji iz New Yorka o izbjeglicama i migrantima.
- (8) U izrazito međuovisnom svijetu samo se međunarodna zajednica u cjelini može djelotvorno suočiti s pitanjem migracija. Migracije su globalni fenomen koji iziskuje globalna rješenja na temelju načela solidarnosti i zajedničke odgovornosti.
- (9) U rujnu 2016. Opća skupština UN-a donijela je Deklaraciju iz New Yorka o izbjeglicama i migrantima<sup>8</sup>, čime je službeno započet proces razrade Globalnog sporazuma za sigurne, propisne i zakonite migracije („Globalni sporazum o migracijama”). Deklaracija iz New Yorka prekretnica je u razvoju globalnog odgovora na pitanja migracija i prisilnog raseljavanja. Europsko vijeće pozdravilo je Deklaraciju u zaključcima o migracijama od 20. listopada 2016.<sup>9</sup>
- (10) Globalnim sporazumom o migracijama ne stvaraju se niti se namjeravaju stvoriti nikakve pravne obveze u okviru nacionalnog ili međunarodnog prava.
- (11) Unija je od 2016. predano i kontinuirano uključena u proces razrade Globalnog sporazuma o migracijama te je putem delegacija EU-a dostavljala usklađene izjave EU-a u fazama savjetovanja i pregleda stanja. Na temelju tog jedinstvenog pristupa EU-a izrađen je nacrt Globalnog sporazuma o migracijama, koji uvelike odražava pravnu stečevinu i politiku EU-a te Unijin cilj promicanja multilateralnih rješenja za zajedničke probleme, a posebno u okviru Ujedinjenih naroda.
- (12) Proteklih je godina Unija razvila sveobuhvatnu dugoročnu strategiju o migracijama kojom su obuhvaćeni svi aspekti tog fenomena, od spašavanja života, pružanja zaštite onima kojima je potrebna, preko uklanjanja temeljnih uzroka nezakonitih migracija i prisilnog raseljavanja do pružanja potpore prisilno raseljenom stanovništvu diljem svijeta. Ta se strategija temelji na partnerstvu i uskoj suradnji s partnerskim zemljama i organizacijama kao što su Afrička unija te Ujedinjeni narodi i njegove agencije. Taj bi se sveobuhvatni pristup trebao promicati na globalnoj razini.
- (13) Objavom preliminarnog nacrt Globalnog sporazuma o migracijama 5. veljače 2018. i „proširenog preliminarnog nacrt” 5. ožujka 2018. postupak je ušao u završnu fazu pregovora, u kojoj slijedi međuvladina konferencija radi donošenja Globalnog sporazuma o migracijama koja će se održati u prosincu 2018. u Maroku.
- (14) Predviđeni je datum odobrenja Globalnog sporazuma o migracijama u ime Unije 10. prosinca 2018., na uvodnom plenarnom sastanku međuvladine konferencije.
- (15) U interesu je Unije da pridonese uspješnom ishodu tog postupka i od presudne je važnosti očuvati jedinstvo stajališta EU-a kako bi se osiguralo da konačni tekst Globalnog sporazuma o migracijama bude u skladu s pravnom stečevinom i politikom EU-a.
- (16) Stoga je primjereno odobriti Globalni sporazum za sigurne, propisne i zakonite migracije uoči međuvladine konferencije koja će se održati 10. i 11. prosinca 2018.,

---

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

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

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

*Jedini članak*

Komisija se ovlašćuje za odobrenje, u ime Unije, u području razvojne suradnje, Globalnog sporazuma za sigurne, propisne i zakonite migracije, „proširenog preliminarnog nacrt” u Prilogu ovoj Odluci, na međuvladinoj konferenciji u Maroku 10. i 11. prosinca 2018.

Bude li se Globalni sporazum o migracijama podnesen na međuvladinoj konferenciji 10. i 11. prosinca 2018. u Maroku bitno razlikovao od teksta priloženog ovoj Odluci, Europska komisija ponovno će se obratiti Vijeću.

Komisija i delegacija EU-a redovito će obavješćivati države članice i osigurati odgovarajuću blisku suradnju.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće  
Predsjednik*