

Bruselj, 21. april 2018
(OR. en)

7400/18

**Medinstitucionalna zadeva:
2018/0079 (NLE)**

JAI 242
ASIM 26
CONUN 98
ONU 27
DEVGEN 40

PREDLOG

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	21. april 2018
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2018) 167 final
Zadeva:	Predlog za SKLEP SVETA o pooblastilu Komisiji, da v imenu Unije odobri globalni dogovor o varnih, urejenih in zakonitih migracijah na področju razvojnega sodelovanja

V prilogi vam pošiljamo dokument COM(2018) 167 final.

Priloga: COM(2018) 167 final



Bruselj, 21.3.2018
COM(2018) 167 final

2018/0079 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o pooblastilu Komisiji, da v imenu Unije odobri globalni dogovor o varnih, urejenih in zakonitih migracijah na področju razvojnega sodelovanja

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

Predmet urejanja predloga

Ta predlog se nanaša na odobritev globalnega dogovora o varnih, urejenih in zakonitih migracijah (v nadaljnjem besedilu: globalni dogovor o migracijah) v imenu Evropske unije.

Globalni dogovor o varnih, urejenih in zakonitih migracijah

Na medvladni konferenci, ki bo potekala 10. in 11. decembra 2018 v Maroku, bo sprejet globalni dogovor o migracijah, kot je določen v Resoluciji Generalne skupščine Združenih narodov št. 72/244 z dne 24. decembra 2017 o ureditvah za medvladno konferenco, na kateri bo sprejet globalni dogovor o varnih, urejenih in zakonitih migracijah¹.

V medsebojno močno povezanem svetu lahko migracije učinkovito obravnava le celotna mednarodna skupnost. Migracije so svetovni pojav, ki zahteva globalne rešitve, temelječe na načelih solidarnosti in deljene odgovornosti.

Septembra 2016 je Generalna skupščina ZN sprejela Newyorško deklaracijo za begunce in migrante², s katero se je uradno začel postopek priprave globalnega dogovora o migracijah. Newyorška deklaracija je mejnik v razvoju globalnega odziva na migracije in prisilno razseljevanje. Njeno sprejetje je pozdravil tudi Evropski svet v svojih sklepih o migracijah z dne 20. oktobra 2016³.

Unija si od leta 2016 odločno in nenehno prizadeva za oblikovanje globalnega dogovora o migracijah ter je v fazah posvetovanja in pregleda stanja prek delegacij EU zagotavljala usklajene izjave na ravni EU. Na podlagi tega poenotenega pristopa EU je nastal osnutek globalnega dogovora o migracijah, ki v veliki meri odraža pravni red in politiko EU ter cilj Unije, da spodbuja večstranske rešitve skupnih problemov, zlasti v okviru Združenih narodov.

Unija je v zadnjih letih vzpostavila celovito dolgoročno strategijo na področju migracij, ki zajema vse vidike tega pojava, od reševanja življenj, nudenja zaščite tistim, ki jo potrebujejo, odpravljanja temeljnih vzrokov nedovoljenih migracij in prisilnega razseljevanja pa vse do zagotavljanja podpore prisilno razseljenim osebam po vsem svetu. Ta strategija temelji na partnerstvu in tesnem sodelovanju s partnerskimi državami in organizacijami, kot so Afriška unija ter Združeni narodi in njihove agencije. Ta celostni pristop bi bilo treba spodbujati na svetovni ravni.

V Evropskem soglasju o razvoju⁴, sprejetem leta 2017, je določeno, da bodo EU in njene države članice dejavno podpirale oblikovanje globalnih dogovorov ZN o migracijah in beguncih, h katerim je bilo pozvano v Newyorški deklaraciji za begunce in migrante iz leta 2016.

Z objavo predhodnega osnutka globalnega dogovora o migracijah 5. februarja 2018 in „predhodnega osnutka plus“ 5. marca 2018 je postopek prešel v zadnjo fazo, tj. fazo pogajanj, ki vodi do medvladne konference decembra 2018 v Maroku, na kateri bo sprejet globalni dogovor o migracijah.

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/en/press/press-releases/2016/10/20/european-council-conclusions-migration/pdf>.

⁴ Skupna izjava Sveta in predstavnikov vlad držav članic v okviru Sveta, Evropskega parlamenta in Komisije, 2017/C 210/01 (UL C 210, 30.6.2017, str. 1).

Predvideni datum, na katerega naj bi se globalni dogovor o migracijah odobril v imenu Unije, je 10. december 2018, in sicer ob odprtju plenarnega zasedanja medvladne konference.

Pravna podlaga

Člen 16 PEU določa, da Svet opravlja funkcijo oblikovanja politike in usklajevanja v skladu s Pogodbama. Svet odloča s kvalificirano večino, če Pogodbi ne določata drugače.

Unija pri politiki na področju razvojnega sodelovanja na podlagi člena 208 PDEU upošteva cilje razvojnega sodelovanja pri politikah, ki jih izvaja in ki lahko vplivajo na države v razvoju. Ti cilji so bili obsežno opredeljeni v dosledni sodni praksi Sodišča, nazadnje v zadevi C-377/12, *Komisija proti Svetu*⁵, v kateri je navedeno, da je migracija (vključno z bojem proti nezakonitemu priseljevanju) vključena v razvojno politiko, opredeljeno v Evropskem soglasju o razvoju. V Evropskem soglasju o razvoju je določeno, da bodo EU in njene države članice dejavno podpirale oblikovanje globalnih dogovorov ZN o migracijah in beguncih, h katerim je bilo pozvano v Newyorški deklaraciji za begunce in migrante iz leta 2016. V agendi za trajnostni razvoj do leta 2030 je navedeno, da so migracije večrazsežna stvarnost, ki ima izjemen pomen za trajnostni razvoj izvornih, tranzitnih in namembnih držav.

V skladu s členom 79(1) PDEU Unija oblikuje skupno politiko priseljevanja, s katero v vseh fazah zagotovi učinkovito upravljanje migracijskih tokov, pravično obravnavo državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državah članicah, in preprečevanje nezakonitega priseljevanja in trgovine z ljudmi ter okrepljene ukrepe za boj proti temu.

Za te namene se sprejmejo ukrepi na področju pogojev vstopa in prebivanja ter standardov glede postopkov držav članic za izdajo vizumov in dovoljenj za prebivanje za daljši čas, tudi tistih zaradi združitve družine; opredelitve pravic državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici, in pogojev, ki urejajo svobodo gibanja in prebivanja v drugih državah članicah; nezakonitega priseljevanja in nedovoljenega prebivanja, tudi odstranitve in vračanja oseb, ki prebivajo brez dovoljenja, in boja proti trgovini z ljudmi, zlasti z ženskami in otroki.

Poleg tega se lahko na podlagi člena 79(4) PDEU določijo ukrepi, s katerimi se spodbujajo in podpirajo dejavnosti držav članic za pospeševanje vključevanja državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo na njihovem ozemlju, pri čemer je izključena kakršna koli harmonizacija zakonov in drugih predpisov držav članic.

Globalni dogovor o migracijah določa seznam skupnih ciljev za varne, urejene in zakonite migracije.

Zato je pravna podlaga predlaganih sklepov člen 16 PEU v povezavi s členoma 79 in 209 PDEU. Ker v skladu s protokoloma št. 21 in 22, priloženima PEU in PDEU, Irska, Združeno kraljestvo in Danska ne sodelujejo pri sprejetju sklepa, ki temelji na členih 16 PEU in 79 PDEU, sta za odobritev globalnega dogovora o migracijah v imenu Unije potrebna dva ločena sklepa, od katerih eden temelji na členih 16 PEU in 79 PDEU, drugi pa na členih 16 PEU in 209 PDEU.

Drugi elementi

Globalni dogovor o migracijah ne vzpostavlja nobenih pravnih obveznosti na podlagi nacionalnega ali mednarodnega prava, niti to ni njegov namen.

Za zagotovitev, da se sklepa Sveta o odobritvi globalnega dogovora o migracijah sprejmeta v fazi, ko se politika vsebinsko oblikuje, in da bi bila EU še naprej dejavna ter vplivala na odobritev dogovora, da bi se zagotovila skladnost končnega besedila globalnega dogovora

⁵ Sodba Sodišča z dne 11. junija 2014, zadeva C-377/12, Komisija proti Svetu, ECLI:EU:C:2014:1903.

o migracijah s pravnim redom in politiko EU, se izjemoma predstavlja predlog, da bi lahko Svet predhodno odobril globalni dogovor o migracijah.

Evropska komisija se ponovno obrne na Svet, če se bo globalni dogovor o migracijah, predložen na medvladni konferenci, bistveno razlikoval od besedila, priloženega temu sklepu.

Predlog

SKLEP SVETA

o pooblastilu Komisiji, da v imenu Unije odobri globalni dogovor o varnih, urejenih in zakonitih migracijah na področju razvojnega sodelovanja

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o Evropski uniji in zlasti člena 16 Pogodbe,

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti člena 209 Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Člen 17(1) Pogodbe o Evropski uniji navaja pristojnosti Komisije in zlasti določa, da Komisija zagotavlja zastopanje Unije navzven, razen pri skupni zunanji in varnostni politiki ter v drugih primerih, določenih v Pogodbah.
- (2) Člen 221(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije določa, da v tretjih državah in v mednarodnih organizacijah Unijo zastopajo delegacije Unije.
- (3) Člen 16 Pogodbe o Evropski uniji navaja, da Svet opravlja funkcijo oblikovanja politike in usklajevanja v skladu s Pogodbama. Svet odloča s kvalificirano večino, če Pogodbi ne določata drugače.
- (4) Člen 21 Pogodbe o Evropski uniji določa, da Unijo pri njenem delovanju na mednarodni ravni vodijo načela, ki so bila podlaga njenega nastanka, razvoja in širitve in ki jih želi s svojim delovanjem tudi spodbujati v svetu: demokracija, pravna država, univerzalnost in nedeljivost človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spoštovanje človekovega dostojanstva, enakost in solidarnost ter spoštovanje načel Ustanovne listine Združenih narodov in mednarodnega prava. Unija si prizadeva razvijati odnose in graditi partnerstvo s tretjimi državami in regionalnimi ali svetovnimi mednarodnimi organizacijami, ki z njo delijo načela iz prvega pododstavka. Zavzema se za večstranske rešitve skupnih problemov, zlasti v okviru Združenih narodov.
- (5) Unija pri politiki na področju razvojnega sodelovanja na podlagi člena 208 PDEU upošteva cilje razvojnega sodelovanja pri politikah, ki jih izvaja in ki lahko vplivajo na države v razvoju. Ti cilji so bili obsežno opredeljeni v dosledni sodni praksi Sodišča, nazadnje v zadevi C-377/12, *Komisija proti Svetu*⁶, v kateri je navedeno, da je migracija (vključno z bojem proti nezakonitemu priseljivanju) vključena v razvojno politiko, opredeljeno v Evropskem soglasju o razvoju⁷.
- (6) V agendi za trajnostni razvoj do leta 2030 je navedeno, da so migracije večrazsežna stvarnost, ki ima izjemen pomen za trajnostni razvoj izvornih, tranzitnih in namembnih držav.

⁶ Sodba Sodišča z dne 11. junija 2014, zadeva C-377/12, *Komisija proti Svetu*, ECLI:EU:C:2014:1903.

⁷ Skupna izjava Sveta in predstavnikov vlad držav članic v okviru Sveta, Evropskega parlamenta in Komisije, 2017/C 210/01 (UL C 210, 30.6.2017, str. 1).

- (7) V Evropskem soglasju o razvoju, sprejetem leta 2017, je določeno, da bodo EU in njene države članice dejavno podpirale oblikovanje globalnih dogovorov ZN o migracijah in beguncih, h katerim je bilo pozvano v Newyorški deklaraciji za begunce in migrante iz leta 2016.
- (8) V medsebojno močno povezanem svetu lahko migracije učinkovito obravnava le celotna mednarodna skupnost. Migracije so svetovni pojav, ki zahteva globalne rešitve, temelječe na načelih solidarnosti in deljene odgovornosti.
- (9) Septembra 2016 je Generalna skupščina ZN sprejela Newyorško deklaracijo za begunce in migrante⁸, s katero se je uradno začel postopek priprave globalnega dogovora o varnih, urejenih in zakonitih migracijah (v nadaljnjem besedilu: globalni dogovor o migracijah). Newyorška deklaracija je mejnik v razvoju globalnega odziva na migracije in prisilno razseljevanje. Njeno sprejetje je pozdravil tudi Evropski svet v svojih sklepih o migracijah z dne 20. oktobra 2016⁹.
- (10) Globalni dogovor o migracijah ne vzpostavlja nobenih pravnih obveznosti na podlagi nacionalnega ali mednarodnega prava, niti to ni njegov namen.
- (11) Unija si od leta 2016 odločno in nenehno prizadeva za oblikovanje globalnega dogovora o migracijah ter je v fazah posvetovanja in pregleda stanja prek delegacij EU zagotavljala usklajene izjave na ravni EU. Na podlagi tega poenotenega pristopa EU je nastal osnutek globalnega dogovora o migracijah, ki v veliki meri odraža pravni red in politiko EU ter cilj Evropske unije, da spodbuja večstranske rešitve skupnih problemov, zlasti v okviru Združenih narodov.
- (12) Unija je v zadnjih letih vzpostavila celovito dolgoročno strategijo na področju migracij, ki zajema vse vidike tega pojava, od reševanja življenj, nudenja zaščite tistim, ki jo potrebujejo, odpravljanja temeljnih vzrokov nedovoljenih migracij in prisilnega razseljevanja pa vse do zagotavljanja podpore prisilno razseljenim osebam po vsem svetu. Ta strategija temelji na partnerstvu in tesnem sodelovanju s partnerskimi državami in organizacijami, kot so Afriška unija ter Združeni narodi in njihove agencije. Ta celostni pristop bi bilo treba spodbujati na svetovni ravni.
- (13) Z objavo predhodnega osnutka globalnega dogovora o migracijah 5. februarja 2018 in „predhodnega osnutka plus“ 5. marca 2018 je postopek prešel v zadnjo fazo, tj. fazo pogajanj, ki vodi do medvladne konference decembra 2018 v Maroku, na kateri bo sprejet globalni dogovor o migracijah.
- (14) Predvideni datum, na katerega naj bi se globalni dogovor o migracijah odobril v imenu Unije, je 10. december 2018, in sicer ob odprtju plenarnega zasedanja medvladne konference.
- (15) V interesu Unije je, da prispeva k uspešnemu izidu tega procesa. Prav tako je ključnega pomena, da se ohrani enotno stališče EU za zagotovitev, da je končno besedilo globalnega dogovora o migracijah skladno s pravnim redom in politiko EU.
- (16) Zato je primerno, da se dovoli odobritev globalnega dogovora o varnih, urejenih in zakonitih migracijah pred medvladno konferenco, ki bo potekala 10. in 11. decembra 2018 –

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

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

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Edini člen

Komisija se pooblasti, da na medvladni konferenci v Maroku 10. in 11. decembra 2018 na področju razvojnega sodelovanja v imenu Unije odobri „predhodni osnutek plus“ globalnega dogovora o varnih, urejenih in zakonitih migracijah, kakor je priložen temu sklepu.

Evropska komisija se ponovno obrne na Svet, če se bo globalni dogovor o migracijah, predložen na medvladni konferenci v Maroku 10. in 11. decembra 2018, bistveno razlikoval od besedila, priloženega temu sklepu.

Komisija in delegacija EU bosta države članice redno obveščali in zagotovili primerno tesno sodelovanje.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*