



Bruxelles, den 21.3.2018
COM(2018) 168 final

2018/0078 (NLE)

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse af Kommissionen til på Den Europæiske Unions vegne at godkende den globale aftale om sikker, velordnet og regulær migration for så vidt angår indvandringspolitik

DA

DA

BEGRUNDELSE

Forslagets genstand

Dette forslag vedrører godkendelsen af den globale aftale om sikker, velordnet og regulær migration (herefter "den globale aftale om migration") på Den Europæiske Unions vegne.

Den globale aftale om sikker, velordnet og regulær migration

Ifølge FN's Generalforsamlings resolution 72/244 af 24. december 2017 om retningslinjerne for regeringskonferencens vedtagelse af en global aftale om sikker, velordnet og regulær migration¹ skal der på en regeringskonference, der skal afholdes i Marokko den 10.-11. december 2018, vedtages en global aftale om migration.

I en verden, hvor landene i høj grad er afhængige af hinanden, er det kun det internationale samfund som helhed, der effektivt kan løfte migrationsudfordringen. Migration er et globalt fænomen, som kræver globale løsninger baseret på principperne om solidaritet og fælles ansvar.

I september 2016 vedtog FN's Generalforsamling New York-erklæringen om flygtninge og migranter², hvilket officielt indledte processen med at udarbejde en global aftale om migration. New York-erklæringen udgør en milepæl i udviklingen af et globalt svar på migration og tvangsfordrivelse. Det Europæiske Råd udtrykte tilfredshed med den i sine konklusioner af 20. oktober 2016 om migration³.

EU har siden 2016 kontinuerligt vist sit stærke engagement i processen med at udarbejde en global aftale om migration og fremsat EU-koordinerede erklæringer via EU-delegationerne i hørings- og statusfasen. Denne fælles EU-tilgang mandede ud i et udkast til en global aftale om migration, som i vid udstrækning afspejler EU-retten og EU's politikker samt EU's mål om at fremme multilaterale løsninger på fælles problemer, navnlig inden for rammerne af FN.

I de senere år har EU udformet en overordnet langsigtet strategi for migration, som omfatter alle aspekter heraf, lige fra at redde liv og tilbyde beskyttelse til dem, der har behov for det, til at tage fat om de grundlæggende årsager til irregulær migration og tvangsfordrivelse og yde støtte til tvangsfordrevne befolkningsgrupper rundt om i verden. Denne strategi bygger på partnerskab og et tæt samarbejde med partnerlande og -organisationer såsom Den Afrikanske Union, FN og FN's agenturer. Denne overordnede tilgang bør fremmes verden over.

I den europæiske konsensus om udvikling⁴, der blev vedtaget i 2017, anføres det, at EU og dets medlemsstater aktivt vil støtte udformningen af FN's "Global Compacts on Migration and Refugees", således som der opfordres til i New York-erklæringen fra 2016 om flygtninge og migranter.

Med offentliggørelsen af første udkast til en global aftale om migration den 5. februar 2018 og det videreudviklede første udkast den 5. marts 2018 er processen gået ind i den afsluttende forhandlingsfase, der fører op til en regeringskonference, der afholdes i december 2018 i Marokko, hvor den globale aftale om migration skal vedtages.

Den planlagte dato for godkendelsen af den globale aftale om migration på EU's vegne er 10. december 2018 i anledning af det indledende plenarmøde på regeringskonferencen.

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

⁴ Fælles erklæring fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen (EUT C 210 af 30.6.2017, s. 1).

Retsgrundlag

I artikel 16 i TEU fastsættes det, at Rådet skal udøve politikformulerende og koordinerende funktioner på de betingelser, der er fastsat i traktaterne, og at det skal træffe afgørelse med kvalificeret flertal, medmindre andet er fastsat i traktaterne.

Hvad angår politikken for udviklingssamarbejde i medfør af artikel 208 i TEUF, skal Unionen tage hensyn til målene for udviklingssamarbejdet i forbindelse med iværksættelse af politikker, der kan påvirke udviklingslandene. Disse mål er i vid udstrækning fastsat i Domstolens faste praksis, senest i sag C-377/12, Kommissionen mod Rådet⁵, hvor det bemærkes, at migration, herunder bekæmpelse af ulovlig migration, er integreret i den udviklingspolitik, der er defineret i den europæiske konsensus om udvikling. I den europæiske konsensus om udvikling anføres det, at EU og dets medlemsstater aktivt vil støtte udformningen af FN's "Global Compacts on Migration and Refugees", således som der opfordres til i New York-erklæringen fra 2016 om flygtninge og migranter. I 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling erkendes det, at migration er en multidimensionel realitet af stor betydning for at sikre en bæredygtig udvikling i oprindelses-, transit- og bestemmelseslandene.

I henhold til artikel 79, stk. 1, i TEUF skal Unionen udforme en fælles indvandringspolitik med henblik på at sikre en effektiv styring af migrationsstrømme i alle faser, en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i medlemsstaterne, samt forebyggelse og øget bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel.

Med henblik herpå skal der vedtages foranstaltninger på følgende områder: betingelser for indrejse og ophold samt standarder for medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisa og opholdstilladelser, bl.a. med henblik på familiesammenføring; definition af rettighederne for tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat, herunder betingelserne for fri bevægelighed og ophold i de øvrige medlemsstater; ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold; bekæmpelse af menneskehandel, især handel med kvinder og børn.

Derudover kan der i medfør af artikel 79, stk. 4, i TEUF fastsættes foranstaltninger, der skal fremme og støtte medlemsstaternes indsats med henblik på at fremme integration af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på deres område, uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

Den globale aftale om migration indeholder en liste over fælles mål for en sikker, velordnet og regulær migration.

Retsgrundlaget for den foreslåede retsakt er derfor artikel 16 i TEUF sammenholdt med artikel 79 og artikel 209 i TEUF. I medfør af protokol nr. 21 og nr. 22 til TEU og til TEUF deltager Irland, Det Forenede Kongerige og Danmark ikke i vedtagelsen af afgørelsen, der har hjemmel i artikel 16 i TEU og artikel 79 i TEUF; det er nødvendigt med to særskilte afgørelser for at godkende den globale aftale om migration på EU's vegne, den ene med hjemmel i artikel 16 i TEU og artikel 79 i TEUF og den anden med hjemmel i artikel 16 i TEU og artikel 209 i TEUF.

Andre forhold

Den globale aftale om migration skaber ikke og har ikke til formål at skabe nogen retlige forpligtelser i henhold til national eller international ret.

⁵ Domstolens dom af 11.6.2014, sag C-377/12, Kommissionen mod Rådet, ECLI:EU:C:2014:1903.

For at sikre, at Rådets afgørelser om godkendelse af den globale aftale om migration sker på et trin, hvor den politikformulerende funktion udøves i materielle spørgsmål, og at EU fortsat er aktiv og påvirker godkendelsen af aftalen for at sikre, at slutteksten til den globale aftale om migration er i overensstemmelse med EU-retten og EU's politik, fremsættes der undtagelsesvis et forslag for at gøre det muligt for Rådet på forhånd at godkende den globale aftale om migration.

Europa-Kommissionen vender tilbage til Rådet, hvis den globale aftale om migration, der fremlægges på regeringskonferencen, i væsentlig grad afviger fra den tekst, der er knyttet til denne afgørelse.

Forslag til

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse af Kommissionen til på Den Europæiske Unions vegne at godkende den globale aftale om sikker, velordnet og regulær migration for så vidt angår indvandringspolitik

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 16,
under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 79,
under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og
ud fra følgende betragtninger:

- (1) I artikel 17, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union fastsættes Kommissionens beføjelser, herunder navnlig at Kommissionen varetager Unionens repræsentation udadtil, bortset fra den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og de øvrige tilfælde, der er nævnt i traktaterne.
- (2) Artikel 221, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde foreskriver, at Unionens delegationer i tredjelande og ved internationale organisationer skal sikre Unionens repræsentation.
- (3) I artikel 16 i traktaten om Den Europæiske Union fastsættes det, at Rådet skal udøve politikformulerende og koordinerende funktioner på de betingelser, der er fastsat i traktaterne. Rådet skal træffe afgørelse med kvalificeret flertal, medmindre andet er fastsat i traktaterne.
- (4) I en verden, hvor landene i høj grad er afhængige af hinanden, er det kun det internationale samfund som helhed, der effektivt kan løfte migrationsudfordringen. Migration er et globalt fænomen, som kræver globale løsninger baseret på principperne om solidaritet og fælles ansvar.
- (5) I september 2016 vedtog FN's Generalforsamling New York-erklæringen om flygtninge og migranter⁶, hvilket officielt indledte processen med at udarbejde en global aftale om sikker, velordnet og regulær migration ("den globale aftale om migration"). New York-erklæringen udgør en milepæl i udviklingen af et globalt svar på migration og tvangsfordrivelse. Det Europæiske Råd udtrykte tilfredshed med den i sine konklusioner af 20. oktober 2016 om migration⁷.
- (6) Den globale aftale om migration skaber ikke og har ikke til formål at skabe nogen retlige forpligtelser i henhold til national eller international ret.

⁶ <http://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>

⁷ <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2016/10/20/european-council-conclusions-migration/pdf>

- (7) I den europæiske konsensus om udvikling⁸, der blev vedtaget i 2017, anføres det, at EU og dets medlemsstater aktivt vil støtte udformningen af FN's "Global Compacts on Migration and Refugees", således som der opfordres til i New York-erklæringen fra 2016 om flygtninge og migranter.
- (8) Den Europæiske Union har siden 2016 kontinuerligt vist sit stærke engagement i processen med at udarbejde en global aftale om migration og har fremsat EU-koordinerede erklæringer via EU-delegationerne i hørings- og statusfasen. Denne fælles EU-tilgang mundede ud i et udkast til en global aftale om migration, som i vid udstrækning afspejler EU-retten og Unionens politikker samt Den Europæiske Unions mål om at fremme multilaterale løsninger på fælles problemer, navnlig inden for rammerne af FN.
- (9) I de senere år har Den Europæiske Union udformet en overordnet langsigtet strategi for migration, som omfatter alle aspekter heraf, lige fra at redde liv og tilbyde beskyttelse til dem, der har behov herfor, til at tage fat om de grundlæggende årsager til irregulær migration og tvangsfordrivelse samt yde støtte til tvangsfordrevne befolkningsgrupper rundt om i verden. Denne strategi bygger på partnerskab og et tæt samarbejde med partnerlande og -organisationer såsom Den Afrikanske Union, FN og FN's agenturer. Denne overordnede tilgang bør fremmes verden over.
- (10) Med offentliggørelsen af første udkast til en global aftale om migration den 5. februar 2018 og det videreudviklede første udkast den 5. marts 2018 er processen gået ind i den afsluttende forhandlingsfase, der fører op til regeringskonferencen, der afholdes i Marokko den 10.-11. december 2018, hvor den globale aftale om migration skal vedtages.
- (11) Den planlagte dato for godkendelsen af den globale aftale om migration på Unionens vegne er 10. december 2018 i anledning af det indledende plenarmøde på regeringskonferencen.
- (12) Det er i Unionens interesse at bidrage til et vellykket resultat af denne proces, og det er meget vigtigt at fastholde én fælles EU-holdning for at sikre, at slutteksten til den globale aftale om migration er i overensstemmelse med EU-retten og Unionens politik.
- (13) Der bør derfor gives bemyndigelse til at godkende den globale aftale om sikker, velordnet og regulær migration med henblik på den regeringskonference, der skal afholdes i december 2018.
- (14) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og med forbehold af artikel 4 i samme protokol, deltager Det Forenede Kongerige ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige.
- (15) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og med forbehold af artikel 4 i samme protokol, deltager Irland ikke i vedtagelsen af denne afgørelse, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.

⁸ Fælles erklæring fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, Europa-Parlamentet og Kommissionen (EUT C 210 af 30.6.2017, s. 1).

- (16) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Eneste artikel

Kommissionen bemyndiges på Unionens vegne til at godkende den globale aftale om sikker, velordnet og regulær migration for så vidt angår indvandringspolitik i det videreudviklede første udkast, der er knyttet til denne afgørelse, på regeringskonferencen i Marokko den 10.-11. december 2018.

Europa-Kommissionen vender tilbage til Rådet, hvis den globale aftale om migration, der fremlægges på regeringskonferencen i Marokko den 10.-11. december 2018, i væsentlig grad afviger fra den tekst, der er knyttet til denne afgørelse.

Kommissionen og EU-delegationen holder regelmæssigt medlemsstaterne orienteret og sikrer et passende tæt samarbejde.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne

Formand