



Брюксел, 21.3.2018
COM(2018) 168 final

2018/0078 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за упълномощаване на Комисията да одобри, от името на Съюза, Глобалния пакт за безопасна, организирана и законна миграция в областта на имиграционната политика

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

Предмет на предложението

Настоящото предложение се отнася до одобряването от името на Европейския съюз на Глобалния пакт за безопасна, организирана и законна миграция (наричан по-нататък „Глобалният пакт за миграцията“).

Глобалният пакт за безопасна, организирана и законна миграция

По време на междуправителствената конференция, която ще се проведе на 10—11 декември 2018 г. в Мароко, ще бъде приет Глобален пакт за миграцията, както е предвидено в Резолюция 72/244 на Общото събрание на ООН от 24 декември 2017 г. относно реда и условията за междуправителствената конференция за приемане на Глобалния пакт за безопасна, организирана и законна миграция¹.

В сегашния силно взаимозависим свят ефективен отговор на миграцията може да бъде намерен само от международната общност като цяло. Миграцията е глобално явление, което изисква глобални решения, основани на принципите на солидарност и споделена отговорност.

През септември 2016 г. Общото събрание на ООН прие Декларацията от Ню Йорк за бежанците и мигрантите², с което официално постави началото на процеса на изготвяне на глобален пакт за миграцията. Декларацията от Ню Йорк представлява важен етап от изготвянето на глобален отговор на миграцията и принудителното разселване. Това беше приветствано от Европейския съвет в заключенията му относно миграцията от 20 октомври 2016 г.³

От 2016 г. Съюзът взема активно и постоянно участие в процеса на изготвяне на Глобалния пакт за миграция посредством координирани на равнище ЕС изявления на делегациите на ЕС на етапа на консултациите и етапа на равносметка. Този единен подход на ЕС доведе до проект на Глобалния пакт за миграцията, който до голяма степен отразява достиженията на правото и политиката на ЕС, както и стремежа на Съюза да насърчава намирането на решения на общите проблеми на многостранна основа, в частност в рамките на Организацията на Обединените нации.

През последните години Съюзът изгради цялостна дългосрочна стратегия за миграцията, обхващаща всички аспекти на този феномен — от спасяването на човешки живот, осигуряването на закрила на нуждаещите се, справянето с първопричините за незаконната миграция и принудителното разселване до оказването на подкрепа на насилствено разселените общности по света. В основата на тази стратегия са партньорството и тясното сътрудничество с партньорските държави и организации като Африканския съюз, Организацията на обединените нации и нейните агенции. Този цялостен подход следва да се насърчава в световен мащаб.

В Европейският консенсус за развитие⁴, приет през 2017 г., се посочва, че ЕС и неговите държави членки активно ще подкрепят разработването на глобалните пактове

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 Съвместно изявление на Съвета и представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, Европейския парламент и Европейската комисия (2017/C 210/01, ОВ С 210, 30.6.2017 г., стр. 1).

на ООН в областта на миграцията и бежанците, както се призовава в Декларацията от Ню Йорк за бежанците и мигрантите от 2016 г.

С публикуването на нулевия проект на Глобалния пакт за миграцията на 5 февруари 2018 г. и на „нулевия проект плюс“ на 5 март 2018 г. процесът навлезе в заключителната фаза на преговорите, която ще доведе до приемането на Глобалния пакт за миграцията на междуправителствената конференция, която ще се проведе в Мароко през декември 2018 г.

Предвижда се Глобалният пакт за миграцията да бъде одобрен от името на Съюза на 10 декември 2018 г. по време на встъпителното пленарно заседание на междуправителствената конференция.

Правно основание

Член 16 от ДЕС предвижда, че Съветът осъществява функции по определяне на политиките и координиране, в съответствие с условията, предвидени в Договорите. Съветът действа с квалифицирано мнозинство, освен когато в Договорите е предвидено друго.

В своята политика на сътрудничество за развитие, съгласно член 208 от ДФЕС Съюзът взема предвид целите на сътрудничеството за развитие при изпълнението на своите политики, които биха могли да засегнат развиващите се страни. Тези цели са определени в общ план в последователната практика на Съда, последно по дело С-377/12, *Европейска комисия/Съвет на Европейския съюз*⁵, по което Съдът отбелязва, че миграцията, включително и борбата с незаконната имиграция, спада към определената от Европейския консенсус политика на развитие. Европейският консенсус за развитие гласи, че ЕС и неговите държави членки активно ще подкрепят разработването на глобалните пактове на ООН в областта на миграцията и бежанците, както се призовава в Декларацията от Ню Йорк за бежанците и мигрантите от 2016 г. В Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие се потвърждава, че миграцията е многоизмерно явление от важно значение за устойчивото развитие на държавите на произход, транзитно преминаване и местоназначение.

Съгласно член 79, параграф 1 от ДФЕС Съюзът развива обща имиграционна политика, целяща да гарантира, на всички етапи, ефективно управление на миграционните потоци, справедливо третиране на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в държавите членки, както и предотвратяване на незаконната имиграция и трафика на хора и засилена борба с тези явления.

За тези цели следва да се приемат мерки във връзка с условията за влизане и пребиваване, както и правила за издаване от държавите членки на визи и разрешения за дългосрочно пребиваване, включително с цел събиране на семейства; определянето на правата на гражданите на трети страни, пребиваващи законно в дадена държава членка, включително условията за свобода на движение и пребиваване в другите държави членки; незаконната имиграция и незаконното пребиваване, включително експулсирането и репатрирането на незаконно пребиваващите лица и борбата срещу трафика на хора, по-специално на жени и деца.

Нещо повече, съгласно член 79, параграф 4 от ДФЕС могат да се установяват мерки за поощряване и подкрепа на действията на държавите членки за насърчаване на интеграцията на граждани на трети страни, пребиваващи законно на тяхна територия,

⁵ Решение на Съда от 11 юни 2014 г., дело С-377/12, *Европейска комисия/Съвет на Европейския съюз*, ECLI:EU:C:2014:1903.

като се изключва всякакво хармонизиране на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите членки.

В Глобалния пакт за миграцията се определя списък от общи цели за безопасна, организирана и законна миграция.

Следователно правните основания за предложените решения са член 16 от ДЕС във връзка с членове 79 и 209 от ДФЕС. Тъй като в съответствие с протоколи № 21 и 22 към ДЕС и към ДФЕС Ирландия, Обединеното кралство и Дания не участват в приемането на решението въз основа на член 16 от ДЕС и член 79 от ДФЕС, са необходими два отделни решения за одобряването на Глобалния пакт за миграцията от името на Съюза — едното въз основа на член 16 от ДЕС и член 79 от ДФЕС, а другото въз основа на член 16 от ДЕС и член 209 от ДФЕС.

Други аспекти

Глобалният пакт за миграцията не поражда и няма за цел да породи каквито и да било правни задължения съгласно националното или международното право.

С цел да се гарантира, че решенията на Съвета за одобряване на Глобалния пакт за миграцията са налице на решаващия етап на вземане на политическото решение, както и че ЕС продължава да бъде активен и да оказва влияние в процеса на неговото одобрение с цел да се гарантира, че окончателният текст на Глобалния пакт за миграцията съответства на достиженията на правото и политиката на ЕС, по изключение се представя предложение с цел да се даде възможност за предварително одобрение на Глобалния пакт за миграцията от Съвета.

Европейската комисия следва отново да се обърне към Съвета, ако Глобалният пакт за миграцията, представен на междуправителствената конференция, се отклонява съществено от текста, приложен към настоящото решение.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за упълномощаване на Комисията да одобри, от името на Съюза, Глобалния пакт за безопасна, организирана и законна миграция в областта на имиграционната политика

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за Европейския съюз, и по-специално член 16 от него,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 79 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) В член 17, параграф 1 от Договора за Европейския съюз се изброяват правомощията на Комисията и се предвижда по-специално, че Комисията осигурява външното представителство на Съюза, с изключение на общата външна политика и политика на сигурност и на другите предвидени в Договорите случаи.
- (2) В член 221, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз се предвижда, че делегациите на Съюза в трети страни и в международните организации представляват Съюза.
- (3) Член 16 от Договора за Европейския съюз предвижда, че Съветът осъществява функции по определяне на политиките и координиране, в съответствие с условията, предвидени в Договорите. Съветът взема решения с квалифицирано мнозинство, освен когато в Договорите е предвидено друго.
- (4) В сегашния силно взаимозависим свят ефективен отговор на миграцията може да бъде намерен само от международната общност като цяло. Миграцията е глобално явление, което изисква глобални решения, основани на принципите на солидарност и споделена отговорност.
- (5) През септември 2016 г. Общо събрание на Организацията на обединените нации прие Декларацията от Ню Йорк за бежанците и мигрантите⁶, с което официално постави началото на процеса на изготвяне на Глобален пакт за безопасна, организирана и законна миграция (наричан по-нататък „Глобалният пакт за миграцията“). Декларацията от Ню Йорк представлява важен етап от изготвянето на глобален отговор на миграцията и принудителното разселване. Тя беше приветствана от Европейския съвет в заключенията му относно миграцията от 20 октомври 2016 г.⁷

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

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

- (6) Глобалният пакт за миграцията не поражда и няма за цел да породи каквито и да било правни задължения съгласно националното или международното право.
- (7) В Европейският консенсус за развитие⁸, приет през 2017 г., се посочва, че ЕС и неговите държави членки активно ще подкрепят разработването на глобалните пактове на ООН в областта на миграцията и бежанците, както се призовава в Декларацията от Ню Йорк за бежанците и мигрантите от 2016 г.
- (8) От 2016 г. Европейският съюз взема активно и постоянно участие в процеса на изготвяне на Глобалния пакт за миграция посредством координирани на равнище ЕС изявления на делегациите на ЕС на етапа на консултациите и етапа на равносметка. Този единен подход на ЕС доведе до проект на Глобалния пакт за миграцията, който до голяма степен отразява достиженията на правото и политиката на ЕС, както и целта на Европейския съюз да насърчава постигането на решения на общите проблеми на многостранна основа, в частност в рамките на Организацията на Обединените нации.
- (9) През последните години Европейският съюз изгради цялостна дългосрочна стратегия за миграцията, обхващаща всички аспекти на този феномен — от спасяването на човешки живот, осигуряването на закрила на нуждаещите се, справянето с първопричините за незаконната миграция и принудителното разселване до оказването на подкрепа на насилствено разселените общности по света. В основата на тази стратегия са партньорството и тясното сътрудничество с партньорските държави и организации като Африканския съюз, Организацията на обединените нации и нейните агенции. Този цялостен подход следва да се насърчава в световен мащаб.
- (10) С публикуването на нулевия проект на Глобалния пакт за миграцията на 5 февруари 2018 г. и на „нулевия проект плюс“ на 5 март 2018 г. процесът навлезе в заключителната фаза на преговорите, която ще доведе до приемането на Глобалния пакт за миграцията на междуправителствената конференция, която ще се проведе в Мароко на 10—11 декември 2018 г.
- (11) Предвидената дата за одобрението на Глобалния пакт за миграцията от името на Съюза е 10 декември 2018 г. по време на встъпителното пленарно заседание на междуправителствената конференция.
- (12) От интерес на Съюза е да допринесе за успешния резултат от този процес и е от първостепенно значение ЕС да запази единна позиция, за да се гарантира, че окончателният текст на Глобалния пакт за миграцията съответства на достиженията на правото и политиките на ЕС.
- (13) Следователно, с оглед на междуправителствената конференция, която ще се проведе през декември 2018 г., е целесъобразно да се разреши одобряването на Глобалния пакт за безопасна, организирана и законна миграция.
- (14) В съответствие с членове 1 и 2 от протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към ДЕС и към ДФЕС, и без да се засяга член 4 от този протокол, Обединеното кралство не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързано от него, нито от неговото прилагане.

⁸ Съвместно изявление на Съвета и представителите на правителствата на държавите членки, заседаващи в рамките на Съвета, Европейския парламент и Европейската комисия (2017/C 210/01, ОВ С 210, 30.6.2017 г., стр. 1).

- (15) В съответствие с членове 1 и 2 от протокол № 21 относно позицията на Обединеното кралство и Ирландия по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие, приложен към ДЕС и към ДФЕС, и без да се засяга член 4 от този протокол, Ирландия не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.
- (16) В съответствие с членове 1 и 2 от протокол № 22 относно позицията на Дания, приложен към Договора за Европейския съюз (ДЕС) и към ДФЕС, Дания не участва в приемането на настоящото решение и не е обвързана от него, нито от неговото прилагане.

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член единствен

Комисията се упълномощава да одобри от името на Съюза в областта на имиграционната политика „нулевия проект плюс“ на Глобалния пакт за безопасна, организирана и законна миграция, приложен към настоящото решение, по време на междуправителствената конференция в Мароко на 10—11 декември 2018 г.

Европейската комисия се обръща отново към Съвета, в случай че Глобалният пакт за миграцията, представен на междуправителствената конференция в Мароко на 10—11 декември 2018 г., се отклонява съществено от текста, приложен към настоящото решение.

Комисията и делегацията на ЕС редовно предоставят информация на държавите членки и осигуряват подходящо тясно сътрудничество.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател