



Brussel, 21.3.2018
COM(2018) 168 final

2018/0078 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

houdende machtiging van de Commissie om het mondiale pact voor veilige, ordelijke en reguliere migratie op het gebied van op het gebied van immigratiebeleid goed te keuren namens de Unie

TOELICHTING

Onderwerp van het voorstel

Dit voorstel betreft de goedkeuring van het mondiale pact inzake veilige, ordelijke en reguliere migratie (hierna "mondiaal migratiepact" genoemd) namens de Europese Unie.

Het mondiale pact inzake veilige, ordelijke en reguliere migratie

Op 10 en 11 december 2018 komt de Intergouvernementele Conferentie in Marokko bijeen om het mondiale pact inzake veilige, ordelijke en reguliere migratie goed te keuren overeenkomstig de modaliteiten die daartoe zijn vastgelegd in Resolutie 72/244 van de Algemene Vergadering van de VN van 24 december 2017¹.

In een sterk vervlochten wereld kan migratie alleen doeltreffend worden aangepakt door de internationale gemeenschap in haar geheel. Migratie is een wereldwijd fenomeen dat om mondiale oplossingen vraagt die gebaseerd zijn op de beginselen van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid.

In september 2016 heeft de Algemene Vergadering van de VN de Verklaring van New York voor vluchtelingen en migranten² goedgekeurd en daarmee officieel het startsein gegeven voor het proces dat moest leiden tot de opstelling van een mondiaal migratiepact. De Verklaring van New York is een mijlpaal in het kader van de ontwikkeling van een mondiale reactie op migratie en gedwongen verplaatsing. In zijn conclusies van 20 oktober 2016 over migratie toonde de Raad zich ingenomen met de Verklaring³.

Sinds 2016 heeft de Unie voortdurend blijk gegeven van haar inzet in het proces voor de opstelling van het mondiale migratiepact, door in de consultatie- en inventarisatiefase voortdurend op EU-niveau gecoördineerde verklaringen voor te leggen via de EU-delegaties. Uit deze gemeenschappelijke EU-aanpak is een ontwerp voor het mondiale migratiepact voortgekomen dat het acquis en het beleid van de EU grotendeels weerspiegelt en aansluit op het streven van de Unie om multilaterale oplossingen voor gemeenschappelijke problemen te bevorderen, met name in het kader van de Verenigde Naties.

De afgelopen jaren heeft de Unie gewerkt aan een alomvattende langetermijnstrategie voor migratie waarin alle aspecten van dit fenomeen aan bod komen: levens redden, beschermen wie bescherming nodig heeft, de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen verplaatsing aanpakken en ondersteuning verlenen aan gedwongen verplaatste bevolkingsgroepen overal ter wereld. Deze strategie is gebaseerd op partnerschap en nauwe samenwerking met partnerlanden en organisaties als de Afrikaanse Unie, de Verenigde Naties en de VN-agentschappen. Deze alomvattende aanpak zou wereldwijd moeten worden gestimuleerd.

In de Europese consensus inzake ontwikkeling⁴, die in 2017 is aangenomen, verbinden de EU en haar lidstaten zich tot het actief verlenen van steun aan de opstelling van de mondiale VN-pacten over migratie en vluchtelingen waartoe werd opgeroepen in de Verklaring van New York voor vluchtelingen en migranten van 2016.

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

⁴ Gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, het Europees Parlement en de Europese Commissie, 2017/C 210/01 (PB C 210 van 30.6.2017, blz. 1).

Met de publicatie van het nulontwerp van het mondiale migratiepact op 5 februari 2018 en het "nulontwerp-plus" op 5 maart 2018 heeft het proces de laatste onderhandelingsfase bereikt, met als einddoel de goedkeuring van het mondiale migratiepact op de Intergouvernementele Conferentie van december 2018 in Marokko.

De goedkeuring van het mondiale migratiepact namens de Unie is gepland voor 10 december 2018, ter gelegenheid van de opening van de plenaire vergadering van de Intergouvernementele Conferentie.

Rechtsgrondslag

Artikel 16 VEU bepaalt dat de Raad onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden beleidsbepalende en coördinerende taken uitoefent. Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

In het kader van haar beleid inzake ontwikkelingssamenwerking overeenkomstig artikel 208 VWEU houdt de Unie bij de uitvoering van beleid dat gevolgen kan hebben voor de ontwikkelingslanden, rekening met de doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking. Deze doelstellingen zijn in grote lijnen vastgelegd in de vaste rechtspraak van het Hof, het meest recentelijk in zaak C-377/12, *Commissie versus Raad*⁵, waar het Hof erop wijst dat migratie, daaronder begrepen de bestrijding van illegale immigratie, is geïntegreerd in het ontwikkelingsbeleid als omschreven in de Europese consensus inzake ontwikkeling. In de Europese consensus inzake ontwikkeling verbinden de EU en haar lidstaten zich tot het actief verlenen van steun aan de opstelling van de mondiale VN-pacten over migratie en vluchtelingen waartoe werd opgeroepen in de Verklaring van New York voor vluchtelingen en migranten van 2016. In de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling wordt erkend dat migratie een multidimensionale realiteit is met groot belang voor de duurzame ontwikkeling van de landen van herkomst, doorreis en bestemming.

Krachtens artikel 79, lid 1, VWEU moet de Unie een gemeenschappelijk immigratiebeleid ontwikkelen dat erop gericht is in alle stadia te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen, een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, en preventie en intensievere bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel.

Met het oog daarop moeten maatregelen worden vastgesteld op het gebied van de voorwaarden voor toegang en verblijf, en normen betreffende de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels, onder andere met het oog op gezinshereniging; de omschrijving van de rechten van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, alsook de voorwaarden ter regeling van het vrije verkeer en het vrije verblijf in andere lidstaten; illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van verwijdering en repatriëring van illegaal verblijvende personen, en bestrijding van mensenhandel, met name handel in vrouwen en kinderen.

Krachtens artikel 79, lid 4, VWEU kunnen bovendien maatregelen worden vastgesteld om het optreden van de lidstaten ter bevordering van de integratie van onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven, aan te moedigen en te ondersteunen, met uitsluiting van enige harmonisering van de wettelijke of bestuursrechtelijke regelingen van de lidstaten.

Het mondiale migratiepact bevat een lijst van gemeenschappelijke doelstellingen voor een veilige, ordelijke en reguliere migratie.

De rechtsgrondslag voor de voorgestelde besluiten is bijgevolg artikel 16 VEU, in samenhang met de artikelen 79 en 209 VWEU. Aangezien Ierland, het Verenigd Koninkrijk en

⁵ Arrest van het Hof van 11 juni 2014, zaak C-377/12, *Commissie versus Raad*, ECLI:EU:C:2014:1903.

Denemarken in overeenstemming met de protocollen nr. 21 en 22 bij het VEU en het VWEU niet deelnemen aan de vaststelling van het besluit op basis van artikel 16 VEU en artikel 79 VWEU, zijn twee afzonderlijke besluiten nodig voor de goedkeuring van het mondiale migratiepact namens de Unie: het ene op basis van artikel 16 VEU en artikel 79 VWEU, en het andere op basis van artikel 16 VEU en artikel 209 VWEU.

Andere elementen

Het mondiale migratiepact legt geen juridische verplichtingen op uit hoofde van nationaal of internationaal recht en heeft evenmin de bedoeling zulks te doen.

Om ervoor te zorgen dat de Raad de besluiten inzake de goedkeuring van het mondiale migratiepact neemt in een stadium waarin de taken op het gebied van beleidsvorming ten gronde worden uitgeoefend, en dat de EU zich actief blijft opstellen en invloed blijft uitoefenen op de goedkeuring teneinde te waarborgen dat de definitieve tekst van het mondiale migratiepact in overeenstemming is met het acquis en het beleid van de EU, wordt uitzonderlijk een voorstel voorgelegd om de Raad in staat te stellen het mondiale migratiepact vooraf goed te keuren.

Ingeval het mondiale migratiepact substantieel afwijkt van de bij dit besluit gevoegde tekst, verwijst de Commissie de zaak door naar de Raad.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

houdende machtiging van de Commissie om het mondiale pact voor veilige, ordelijke en reguliere migratie op het gebied van op het gebied van immigratiebeleid goed te keuren namens de Unie

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de Europese Unie, en met name artikel 16,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 79,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Artikel 17, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie vermeldt de bevoegdheden van de Commissie en bepaalt in het bijzonder dat de Commissie voor de externe vertegenwoordiging van de Unie zorgt, behalve wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de andere bij de Verdragen bepaalde gevallen.
- (2) Artikel 221, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt dat de Unie in derde landen en bij internationale organisaties wordt vertegenwoordigd door de delegaties van Unie.
- (3) Artikel 16 van het Verdrag betreffende de Europese Unie bepaalt dat de Raad onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden beleidsbepalende en coördinerende taken uitoefent. Tenzij in de Verdragen anders is bepaald, besluit de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.
- (4) In een sterk vervlochten wereld kan migratie alleen doeltreffend worden aangepakt door de internationale gemeenschap in haar geheel. Migratie is een wereldwijd fenomeen dat om mondiale oplossingen vraagt die gebaseerd zijn op de beginselen van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid.
- (5) In september 2016 heeft de Algemene Vergadering van de VN de Verklaring van New York voor vluchtelingen en migranten⁶ goedgekeurd en daarmee officieel het startsein gegeven voor het proces dat moest leiden tot de opstelling van een mondiaal pact inzake veilige, ordelijke en reguliere migratie (hierna "mondiaal migratiepact" genoemd). De Verklaring van New York is een mijlpaal in het kader van de ontwikkeling van een mondiale reactie op migratie en gedwongen verplaatsing. In zijn conclusies van 20 oktober 2016 over migratie toonde de Raad zich ingenomen met de Verklaring⁷.
- (6) Het mondiale migratiepact legt geen juridische verplichtingen op uit hoofde van nationaal of internationaal recht en heeft evenmin de bedoeling om zulks te doen.

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

⁷ <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/10/21/european-council-conclusions/>

- (7) In de Europese consensus inzake ontwikkeling⁸, die in 2017 is aangenomen, verbinden de EU en haar lidstaten zich tot het actief verlenen van steun aan de opstelling van de mondiale VN-pacten over migratie en vluchtelingen waartoe werd opgeroepen in de Verklaring van New York voor vluchtelingen en migranten van 2016.
- (8) Sinds 2016 heeft de Europese Unie voortdurend blijk gegeven van haar inzet in het proces voor de opstelling van het mondiale migratiepact, door in de consultatie- en inventarisatiefase voortdurend op EU-niveau gecoördineerde verklaringen voor te leggen via de EU-delegaties. Uit deze gemeenschappelijke EU-aanpak is een ontwerp voor het mondiale migratiepact voortgekomen dat het acquis en het beleid van de Europese Unie grotendeels weerspiegelt en aansluit op het streven van de Unie om multilaterale oplossingen voor gemeenschappelijke problemen te bevorderen, met name in het kader van de Verenigde Naties.
- (9) De afgelopen jaren heeft de Europese Unie gewerkt aan een alomvattende langetermijnstrategie voor migratie waarin alle aspecten van dit fenomeen aan bod komen: levens redden, beschermen wie bescherming nodig heeft, de onderliggende oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen verplaatsing aanpakken en ondersteuning verlenen aan gedwongen verplaatste bevolkingsgroepen overal ter wereld. Deze strategie is gebaseerd op partnerschap en nauwe samenwerking met partnerlanden en organisaties als de Afrikaanse Unie, de Verenigde Naties en de VN-agentschappen. Deze alomvattende aanpak zou wereldwijd moeten worden gestimuleerd.
- (10) Met de publicatie van het nulontwerp van het mondiale migratiepact op 5 februari 2018 en het "nulontwerp-plus" op 5 maart 2018 heeft het proces de laatste onderhandelingsfase bereikt, met als einddoel de goedkeuring van het mondiale migratiepact op de Intergouvernementele Conferentie van 10-11 december 2018 in Marokko.
- (11) De goedkeuring van het mondiale migratiepact namens de Unie is gepland voor 10 december 2018, ter gelegenheid van de opening van de plenaire vergadering van de Intergouvernementele Conferentie.
- (12) Het is in het belang van de Unie bij te dragen tot het welslagen van dit proces en het is van het grootste belang de eensgezindheid over het EU-standpunt te bewaren om ervoor te zorgen dat de definitieve tekst van het mondiale migratiepact in overeenstemming is met het acquis en het beleid van de EU.
- (13) Het is derhalve passend om, met het oog op de Intergouvernementele Conferentie van december 2018, machtiging te verlenen voor de goedkeuring van het mondiale pact voor veilige, ordelijke en reguliere migratie.
- (14) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het aan het VEU en het VWEU gehechte protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en onverminderd artikel 4 van dat protocol neemt het Verenigd Koninkrijk niet deel aan de vaststelling van dit besluit, dat derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaat.
- (15) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het aan het VEU en het VWEU gehechte protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en onverminderd artikel 4 van

⁸ Gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, het Europees Parlement en de Europese Commissie, 2017/C 210/01 (PB C 210 van 30.6.2017, blz. 1).

dat protocol neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van dit besluit, dat derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaat.

- (16) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het aan het VEU en het VWEU gehechte protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit, dat derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaat,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Enig artikel

De Commissie wordt gemachtigd om op het gebied van immigratiebeleid het mondiale pact voor veilige, ordelijke en reguliere migratie – in de bij dit besluit gevoegde versie van het "nulontwerp-plus" – namens de Unie goed te keuren op de Intergouvernementele Conferentie die op 10-11 december 2018 in Marokko zal worden gehouden.

Ingeval het mondiale migratiepact dat op 10-11 december 2018 in Marokko aan de Intergouvernementele Conferentie wordt voorgelegd, substantieel afwijkt van de bij dit besluit gevoegde tekst, verwijst de Commissie de zaak door naar de Raad.

De Commissie en de EU-delegatie houden de lidstaten regelmatig op de hoogte en zorgen voor de passende nauwe samenwerking.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter