

I

(Wetgevingshandelingen)

BESLUITEN

BESLUIT (EU) 2022/2512 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

van 14 december 2022

betreffende de niet-aanvaarding van in Oekraïne en Georgië afgegeven reisdocumenten van de Russische Federatie

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 77, lid 2, punten a) en b),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure ⁽¹⁾,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Naar aanleiding van de illegale annexatie door de Russische Federatie (Rusland) van de Autonome Republiek Krim en de stad Sebastopol in 2014 en haar aanhoudende destabiliserende optreden in het oosten van Oekraïne heeft de Unie tot op heden uiteenlopende sancties ingesteld: economische sancties in verband met de onvolledige uitvoering van de akkoorden die onder auspiciën van de Tripartiete Contactgroep van de OVSE werden ondertekend in Minsk als respons op de crisis in en rond Oekraïne (de “akkoorden van Minsk”), sancties met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen, en sancties naar aanleiding van de illegale annexatie van de Autonome Republiek Krim en de stad Sebastopol door Rusland.
- (2) Als ondertekenaar van de akkoorden van Minsk draagt Rusland een duidelijke en rechtstreekse verantwoordelijkheid om in de geest van de daarin vervatte beginselen te werken aan een vreedzame oplossing van het conflict. Door het besluit te nemen tot erkenning van de niet onder het gezag van de regering vallende gebieden in het oosten van Oekraïne als onafhankelijke entiteiten, heeft Rusland onmiskenbaar in strijd met de akkoorden van Minsk gehandeld, die bepalen dat die gebieden weer volledig onder het gezag van de Oekraïense regering moeten worden gebracht. Dat besluit en het daaruit voortvloeiende besluit om Russische troepen naar die gebieden te sturen, vormen een verdere ondermijning van de soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne en een ernstige inbreuk op het internationale recht en een aantal internationale overeenkomsten, waaronder het Handvest van de Verenigde Naties, de Slotakte van Helsinki, het Handvest van Parijs en het Memorandum van Boedapest.
- (3) Op 24 februari 2022 veroordeelde de Europese Raad tezamen met zijn internationale partners de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne in de krachtigste bewoordingen, en betuigde hij volledige solidariteit met Oekraïne en de Oekraïense bevolking. Voorts eiste de Europese Raad in zijn conclusies van 24 februari 2022 dat Rusland zijn militaire operaties onmiddellijk staakt, al zijn troepen en militair materieel onvoorwaardelijk uit het gehele grondgebied van Oekraïne terugtrekt en de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne binnen zijn internationaal erkende grenzen volledig eerbiedigt. Dat standpunt werd door de Europese Raad herhaald in zijn conclusies van 25 maart, 31 mei en 24 juni 2022.

⁽¹⁾ Standpunt van het Europees Parlement van 24 november 2022 (nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad) en besluit van de Raad van 8 december 2022.

- (4) Wat betreft Georgië veroordeelde de Europese Raad op 1 september 2008 in de conclusies van het voorzitterschap van de buitengewone Europese Raad met klem het unilaterale besluit van Rusland om de onafhankelijkheid van Abchazië en Zuid-Ossetië te erkennen, en drong hij er bij andere landen op aan hun onafhankelijkheid niet te erkennen.
- (5) Militaire agressie in een buurland van de Unie, zoals de militaire agressie die in Oekraïne plaatsvindt en die aanleiding heeft gegeven tot de beperkende maatregelen, rechtvaardigt maatregelen ter bescherming van de wezenlijke veiligheidsbelangen van de Unie en haar lidstaten.
- (6) Sinds de illegale annexatie van de Autonome Republiek Krim en de stad Sebastopol op 18 maart 2014 geeft Rusland Russische internationale paspoorten af aan ingezetenen van die gebieden. Op 24 april 2019 ondertekende de president van de Rusland een decreet ter vereenvoudiging van de procedure waarmee ingezetenen van de niet onder regeringsgezag vallende Oekraïense regio's Donetsk en Loehansk het Russische staatsburgerschap kunnen verkrijgen en waaronder ook de afgifte van Russische internationale paspoorten aan die ingezetenen valt. Bij decreet van 11 juli 2022 breidde Rusland de systematische afgifte van gewone Russische internationale paspoorten uit tot andere niet onder regeringsgezag vallende Oekraïense gebieden, meer bepaald de regio's Cherson en Zaporizja. In mei 2022 voerde Rusland een vereenvoudigde Russische naturalisatieprocedure in voor weeskinderen uit de zogenoemde Volksrepubliek Donetsk en de zogenoemde Volksrepubliek Loehansk, alsmede uit Oekraïne. Het decreet is ook van toepassing op kinderen zonder ouderlijke zorg en op handelingsonbekwame personen die inwoner zijn van die twee bezette gebieden. De systematische afgifte van Russische paspoorten in die bezette gebieden vormt een verdere inbreuk op het internationaal recht en de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne.
- (7) De Unie en haar lidstaten alsmede IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein hebben de illegale annexatie door Rusland niet erkend en hebben de illegale bezetting van Oekraïense regio's en gebieden door Rusland veroordeeld. Dit betreft in het bijzonder de illegale annexatie van de Autonome Republiek Krim en de stad Sebastopol, de illegale bezetting van de regio's Donetsk en Loehansk, maar ook de illegale bezetting van gebieden in andere oostelijke en zuidelijke Oekraïense regio's, met name Cherson en Zaporizja. In die regio's en gebieden afgegeven reisdocumenten van de Russische Federatie (Russische reisdocumenten) worden niet erkend of binnenkort niet erkend door de lidstaten, noch door IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein. Hetzelfde geldt voor Russische reisdocumenten die zijn afgegeven in de op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit niet onder Georgisch regeringsgezag staande Georgische gebieden Abchazië en Zuid-Ossetië (afgescheiden gebieden).
- (8) Teneinde een gemeenschappelijk visumbeleid en een gemeenschappelijke aanpak van de controles waaraan personen bij het overschrijden van de buitengrenzen worden onderworpen, te waarborgen is het zaak dat Russische reisdocumenten die in door Rusland bezette regio's of gebieden in Oekraïne of in afgescheiden gebieden in Georgië, dan wel aan ingezetenen van die regio's of gebieden zijn afgegeven, niet als geldige reisdocumenten voor visumafgifte of overschrijding van de buitengrenzen worden aanvaard. De lidstaten moeten een uitzondering kunnen maken voor personen die reeds Russisch staatsburger waren op de datum waarop er met de afgifte van de Russische reisdocumenten in de bezette regio, het bezette gebied of het afgescheiden gebied werd begonnen. Die uitzondering moet ook gelden voor de nakomelingen van dergelijke personen. De lidstaten moeten daarnaast een uitzondering kunnen maken indien een persoon minderjarig of handelingsonbekwaam was ten tijde van de afgifte van een dergelijk reisdocument.
- (9) Dit besluit heeft geen gevolgen voor de bevoegdheid van de lidstaten om reisdocumenten te erkennen.
- (10) Om redenen van rechtszekerheid en transparantie moet de Commissie met hulp van de lidstaten een lijst opstellen van Russische reisdocumenten die niet worden aanvaard. Die lijst moet de data bevatten met ingang waarvan die reisdocumenten werden afgegeven en met ingang waarvan die reisdocumenten niet mogen worden aanvaard. De Commissie moet een uitvoeringshandeling met die lijst vaststellen. Die uitvoeringshandeling moet worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en de lijst moet worden opgenomen in de lijst van reisdocumenten die is opgesteld bij Besluit nr. 1105/2011/EU van het Europees Parlement en de Raad ⁽²⁾ in een tabel van door derde landen en territoriale entiteiten afgegeven reisdocumenten die online openbaar is.

⁽²⁾ Besluit nr. 1105/2011/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2011 betreffende de lijst van reisdocumenten waarmee de houder de buitengrenzen kan overschrijden en waarin een visum kan worden aangebracht en betreffende de invoering van een mechanisme voor het opstellen van deze lijst (PB L 287 van 4.11.2011, blz. 9).

- (11) Dit besluit doet geen afbreuk aan het recht van vrij verkeer van burgers van de Unie en hun respectieve familieleden, noch aan de mogelijkheid van dergelijke familieleden om het grondgebied van de lidstaten binnen te komen zonder een geldig reisdocument in de zin van met name Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad ⁽³⁾ en de door de Unie en de lidstaten, enerzijds, en bepaalde derde landen, anderzijds, gesloten overeenkomsten inzake het vrije verkeer van personen. Richtlijn 2004/38/EG staat onder de daarin vermelde voorwaarden beperkingen van het vrije verkeer toe om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.
- (12) Dit besluit is in overeenstemming met de grondrechten en beginselen die met name door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend.
- (13) Dit besluit doet geen afbreuk aan het asielacquis van de Unie, met name het recht om internationale bescherming aan te vragen. Zoals gememoreerd in de mededeling van de Commissie van 4 maart 2022 getiteld “Met operationele richtsnoeren voor het beheer van de buitengrenzen om grensoverschrijdingen aan de grenzen tussen de EU en Oekraïne te faciliteren”, behouden de lidstaten de mogelijkheid om houders van in dit besluit bedoelde reisdocumenten die derhalve niet voldoen aan een of meer van de toegangsvoorwaarden in artikel 6, lid 1, van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁴⁾ en die niet hebben gebruikgemaakt van hun recht om internationale bescherming aan te vragen, in individuele gevallen toegang tot het grondgebied van de lidstaten te verlenen, zoals bepaald in de artikelen 25 en 29 van Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad ⁽⁵⁾ en in artikel 6, lid 5, van Verordening (EU) 2016/399. Die uitzonderingen moeten in de huidige crisis zo ruim mogelijk worden toegepast, met name om alle personen die binnen het toepassingsgebied van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad ⁽⁶⁾ vallen, toegang te verlenen.
- (14) Daar de doelstelling van dit besluit, namelijk het versterken van de werking van het gemeenschappelijk visumbeleid en het Schengengebied door invoering van een verplichting om bepaalde reisdocumenten niet te aanvaarden voor de afgifte van een visum en het overschrijden van de buitengrenzen, niet voldoende door de lidstaten, maar beter door de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat dit besluit niet verder dan nodig is om de doelstelling te verwezenlijken.
- (15) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het VEU en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is dit niet bindend voor, noch van toepassing op Denemarken. Aangezien dit besluit voortbouwt op het Schengenacquis, beslist Denemarken overeenkomstig artikel 4 van het bovengenoemde protocol binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad heeft beslist over dit besluit of het dit in zijn nationale wetgeving zal omzetten.
- (16) Dit besluit vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad ⁽⁷⁾. Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van dit besluit en dit is niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.

⁽³⁾ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

⁽⁴⁾ Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

⁽⁵⁾ Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PB L 243 van 15.9.2009, blz. 1).

⁽⁶⁾ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1).

⁽⁷⁾ Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20).

- (17) Wat IJsland en Noorwegen betreft, vormt dit besluit een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Raad van de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis ⁽⁸⁾ die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punten A en B, van Besluit 1999/437/EG van de Raad ⁽⁹⁾.
- (18) Wat Zwitserland betreft, vormt dit besluit een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis ⁽¹⁰⁾ die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punten A en B, van Besluit 1999/437/EG van de Raad, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2008/146/EG van de Raad ⁽¹¹⁾.
- (19) Wat Liechtenstein betreft, vormt dit besluit een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis ⁽¹²⁾ die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punten A en B, van Besluit 1999/437/EG van de Raad, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2011/350/EU van de Raad ⁽¹³⁾.
- (20) Wat Cyprus, Bulgarije, en Roemenië en Kroatië betreft, vormt artikel 1, punt a), van dit besluit een handeling die voortbouwt op of op andere wijze is gerelateerd aan het Schengenacquis in de zin van respectievelijk artikel 3, lid 2, van de Toetredingsakte van 2003, artikel 4, lid 2, van de Toetredingsakte van 2005 en artikel 4, lid 2, van de Toetredingsakte van 2011, terwijl artikel 1, punt b), een handeling is die voortbouwt op of op andere wijze is gerelateerd aan het Schengenacquis in de zin van respectievelijk artikel 3, lid 1, van de Toetredingsakte van 2003, artikel 4, lid 1, van de Toetredingsakte van 2005 en artikel 4, lid 1, van de Toetredingsakte van 2011.
- (21) Gezien de urgentie van de situatie wordt het passend geacht gebruik te maken van de uitzondering op de periode van acht weken waarin is voorzien door artikel 4 van Protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, gehecht aan het VEU, aan het VWEU en aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.
- (22) Opdat de maatregelen waarin dit besluit voorziet direct kunnen worden toegepast en gezien de urgentie van de situatie in door Rusland bezette regio's of gebieden in Oekraïne alsook in afgescheiden gebieden in Georgië, moet dit besluit met spoed in werking treden op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*,

⁽⁸⁾ PB L 176 van 10.7.1999, blz. 36.

⁽⁹⁾ Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31).

⁽¹⁰⁾ PB L 53 van 27.2.2008, blz. 52.

⁽¹¹⁾ Besluit 2008/146/EG van de Raad van 28 januari 2008 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 53 van 27.2.2008, blz. 1).

⁽¹²⁾ PB L 160 van 18.6.2011, blz. 21.

⁽¹³⁾ Besluit 2011/350/EU van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis betreffende de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het verkeer van personen (PB L 160 van 18.6.2011, blz. 19).

HEBBEN HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Reisdocumenten van de Russische Federatie ("Russische reisdocumenten") die zijn afgegeven in — dan wel aan ingezetenen van — regio's of gebieden in Oekraïne die worden bezet door de Russische Federatie, of afgescheiden gebieden in Georgië die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit niet onder Georgisch regeringsgezag staan, worden niet aanvaard als geldige reisdocumenten voor de volgende doeleinden:

- a) de afgifte van een visum overeenkomstig Verordening (EG) nr. 810/2009;
- b) het overschrijden van de buitengrenzen overeenkomstig Verordening (EU) 2016/399.

Artikel 2

In afwijking van artikel 1 kan een artikel 1 bedoeld Russisch reisdocument worden aanvaard:

- a) indien de houder ervan vóór de relevante datum vermeld in de in artikel 3 bedoelde uitvoeringshandeling een Russisch staatsburger was, of indien de houder ervan een nakomeling van een dergelijke Russische staatsburger is;
- b) indien de houder ervan op het tijdstip van de afgifte van een dergelijk reisdocument een minderjarige of een handelingsonbekwame persoon was.

De lidstaten kunnen houders van in dit besluit bedoelde reisdocumenten in individuele gevallen toegang tot het grondgebied van de lidstaten verlenen, zoals bepaald in de artikelen 25 en 29 van Verordening (EG) nr. 810/2009 en in artikel 6, lid 5, van Verordening (EU) 2016/399.

Dit besluit doet geen afbreuk aan het asielacquis van de Unie, met name het recht om internationale bescherming aan te vragen.

Artikel 3

De Commissie stelt met hulp van de lidstaten een lijst van de in artikel 1 bedoelde reisdocumenten op, met vermelding van de data waarop er met de afgifte van die reisdocumenten werd begonnen.

De Commissie stelt een uitvoeringshandeling met de in de eerste alinea bedoelde lijst vast. Die uitvoeringshandeling wordt bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en de lijst wordt in de bij Besluit nr. 1105/2011/EU vastgestelde lijst van reisdocumenten opgenomen.

Artikel 4

Dit besluit treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Artikel 5

Dit besluit is gericht tot de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Straatsburg, 14 december 2022.

Voor het Europees Parlement
De voorzitter
R. METSOLA

Voor de Raad
De voorzitter
M. BEK