EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 6.9.2022
COM(2022) 662 final

2022/0274 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖS

miehitetyillä ulkomaisilla alueilla myönnettyjen venäläisten matkustusasiakirjojen tunnustamatta jättämisestä

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Reaktiona Krimin autonomisen tasavallan ja Sevastopolin kaupungin laittomaan liittämiseen Venäjän federaatioon vuonna 2014 ja Venäjän jatkuviin vakautta horjuttaviin toimiin Itä-Ukrainassa Euroopan unioni on jo ottanut käyttöön i) Minskin sopimusten puutteelliseen täytäntöönpanoon sidottuja talouspakotteita Ukrainan tilannetta horjuttavien Venäjän toimien vuoksi, ii) pakotteita, joilla reagoidaan Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävään tai uhkaavaan toimintaan, ja iii) pakotteita, joilla vastataan Krimin autonomisen tasavallan ja Sevastopolin kaupungin laittomaan liittämiseen Venäjän federaatioon.

Venäjän federaation päätös tunnustaa itsenäisiksi Ukrainassa sijaitsevat Donetskin ja Luhanskin alueet, jotka eivät ole hallituksen valvomia, ja päätös venäläisten joukkojen lähettämisestä Ukrainaan, mikä on ennennäkemätön hyökkäys Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä vastaan, rikkovat vakavasti kansainvälistä oikeutta ja kansainvälisiä sopimuksia, kuten YK:n peruskirjaa, Helsingin päätösasiakirjaa, Pariisin peruskirjaa ja Budapestin muistiota.

Minskin sopimusten allekirjoittajana Venäjällä on selkeä ja suora vastuu pyrkiä rauhanomaiseen ratkaisuun. Päätöksellään tunnustaa Ukrainan itäosan alueet, jotka eivät ole hallituksen valvomia, itsenäisiksi alueiksi Venäjä rikkoi selvästi Minskin sopimuksia, joissa määrätään kyseisten alueiden palauttamisesta kokonaisuudessaan Ukrainan hallituksen hallintaan.

EU hyväksyi 23. helmikuuta 2022 yksimielisesti ensimmäisen pakotepaketin. Se oli vastaus Venäjän toimiin ja siitä aiheutui sille lisäkustannuksia. Pakettiin sisältyi yksittäisiä pakotteita, taloudellisia rajoituksia sekä rajoituksia, jotka koskivat taloussuhteita EU:n ja Donetskin ja Luhanskin alueiden, jotka eivät ole hallituksen valvomia, välillä.

Eurooppa-neuvosto tuomitsi 24 päivänä helmikuuta 2022 jyrkästi Venäjän provosoimattoman ja perusteettoman hyökkäyksen Ukrainaan ja ilmaisi täyden solidaarisuutensa Ukrainaa ja sen kansaa sekä sen kansainvälisiä kumppaneita kohtaan. Venäjä on laittomilla sotilaallisilla toimillaan edelleen rikkonut räikeästi kansainvälistä oikeutta, tehnyt julmuuksia Ukrainan väestöä kohtaan ja heikentänyt turvallisuutta ja vakautta Euroopassa ja maailmanlaajuisesti. Lisäksi Eurooppa-neuvosto vaati Venäjää lopettamaan välittömästi sotilaalliset toimensa, vetämään ehdoitta pois kaikki joukot ja sotilaskaluston koko Ukrainan alueelta ja kunnioittamaan kaikilta osin Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä sen kansainvälisesti tunnustettujen rajojen sisällä. [1]

Tämän jälkeen unioni on vastannut uusilla pakotepaketeilla, kuten varojen jäädyttämisellä ja yksityishenkilöiden matkustuskielloilla. Unioni on hyväksynyt myös rajoittavia toimenpiteitä, jotka koskevat rahoitus-, energia-, liikenne- ja teknologia-alaa. Lisäksi se on toteuttanut uusia toimenpiteitä, muun muassa keskeyttänyt osittain viisumihelpotussopimuksen soveltamisen.[2] Osittainen keskeytys kohdistui tiettyihin Venäjän kansalaisryhmiin, kuten Venäjän virallisten valtuuskuntien jäseniin, kansallisen ja alueellisten hallitusten ja parlamenttien jäseniin sekä liiketoiminnan harjoittajiin.

---

1 Eurooppa-neuvoston päätelmät 24. helmikuuta 2022.

2 Neuvoston päätös (EU) 2022/333.

Venäjän Ukrainaan kohdistaman hyökkäyksen alkamisen jälkeen tilanne on pahentunut, millä on traagisia seurauksia siviiliväestölle ja infrastruktuurille. Lisäksi Venäjä on edelleen laajentanut laittomasti täysimittaista tai osittaista miehitystään Ukrainan itäisillä ja eteläisillä alueilla.

Venäjän kielteinen sisäpoliittinen kehitys, jolle on tyypillistä hallituksen poliittisten sortotoimien lisääntyminen nykyisen poliittisen ja taloudellisen järjestyksen säilyttämiseksi, on vaikuttanut yhä enemmän EU:n ja Venäjän suhteisiin. Vastauksena tähän komissio on tämän ehdotuksen ohella ehdottanut EU:n ja Venäjän välisen viisumihelpotussopimuksen[3] soveltamisen keskeyttämistä kokonaan.

Koska jäsenvaltiot eivät ole tunnustaneet Krimin autonomisen tasavallan ja Sevastopolin kaupungin eivätkä muiden Venäjän miehittämien ukrainalaisalueiden laitonta liittämistä Venäjän federaatioon, jäsenvaltiot eivät yleisesti ole tunnustaneet Venäjän viranomaisten näillä alueilla myöntämiä matkustusasiakirjoja asiakirjoiksi, joilla voi saada viisumin ja ylittää ulkorajan. Sama koskee matkustusasiakirjoja, jotka on myönnetty Venäjän miehittämillä Abhasian ja Etelä-Ossetian alueilla Georgiassa. Nämä kannat näkyvät kolmansien maiden myöntämien tunnustettujen matkustusasiakirjojen luettelossa[4], jota komissio päivittää säännöllisesti jäsenvaltioiden ilmoitusten perusteella.

Komissio on antanut jäsenvaltioiden konsulaateille Ukrainassa ja Venäjän federaatiossa ohjeita, jotka koskevat Krimin asukkaiden viisumihakemusten käsittelyä sen jälkeen, kun Krim liitettiin laittomasti Venäjään vuonna 2014. Vuonna 2016 laadittiin lisäohjeita, jotka muodostavat yhteisen lähestymistavan tiettyjen sellaisten Venäjän tavallisten kansainvälisten passien tunnustamatta jättämiseen, jotka Venäjän Krimille ja Sevastopoliin asettamat hallintoviranomaiset ovat myöntäneet. Vuonna 2019 komission yksiköt ja Euroopan ulkosuhdehallinto laativat ohjeet siitä, miten käsitellä Ukrainan Donetskin ja Luhanskin alueiden sellaisten asukkaiden jättämiä viisumihakemuksia, joilla on Venäjän tavallinen kansainvälinen passi. Venäjän federaatio laajentaa parhaillaan käytäntöään myöntää Venäjän tavallisia kansainvälisiä passeja muillakin Ukrainan alueilla, jotka eivät ole hallituksen valvomia, erityisesti Hersonin ja Zaporižžjan alueilla. Venäjä otti toukokuussa 2022 käyttöön yksinkertaisen menettelyn, jolla se alkoi kansalaistaa niin sanotun Donetskin kansantasavallan ja niin sanotun Luhanskin kansantasavallan sekä Ukrainan orpolapsia. Menettelyä sovelletaan myös vailla huoltajaa oleviin lapsiin ja miehitetyillä alueilla asuviin vajaavaltaisiin henkilöihin.

Tämän ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot eivät tunnusta venäläisiä matkustusasiakirjoja, jotka on myönnetty miehitetyillä ulkomaisilla alueilla tai näillä alueilla asuville henkilöille maantieteellisestä sijainnista riippumatta, asiakirjoiksi, joilla voi saada viisumin ja ylittää ulkorajan. Toimenpide muodostaa yhteisen lähestymistavan tällaisten matkustusasiakirjojen tunnustamatta jättämiseen.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Tämä aloite on Eurooppa-neuvoston 24. helmikuuta 2022 antamissa päätelmissä vahvistettujen toimien mukainen, ja tässä kehitetään edelleen ohjeita, jotka komissio ja Euroopan ulkosuhdehallinto ovat antaneet jäsenvaltioille sekä Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden konsulaateille Venäjän federaatiossa ja Ukrainassa siitä, miten käsitellä

[3] Ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin ja Venäjän federaation kansalaisille myönnettävien viisumien myöntämisen helpottamista koskevan Euroopan yhteisön ja Venäjän federaation välisen sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä kokonaan (COM(2022) 661).

[4] Kolmansien maiden ja alueellisten yhteisöjen myöntämät matkustusasiakirjat (osa I), saatavilla osoitteessa <https://home-affairs.ec.europa.eu/travel-documents-issued-third-countries-and-territorial-entities-part-i_en>.

Ukrainan Donetskin ja Luhanskin alueiden sellaisten asukkaiden jättämiä viisumihakemuksia, joilla on 24. huhtikuuta 2019 jälkeen myönnetty Venäjän tavallinen kansainvälinen passi. Tämä ehdotus täydentää EU:n ja Venäjän välisen viisumihelpotussopimuksen soveltamisen osittaista keskeyttämistä ja ehdotuksen kanssa samaan aikaan esitettävää komission ehdotusta sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä kokonaan.

Tämä päätös ei vaikuta päätöksen N:o 1105/2011/EU soveltamiseen tai siitä johtuviin jäsenvaltioiden velvollisuuksiin sellaisten matkustusasiakirjojen osalta, joihin unioni ei ole ottanut kantaa.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Ehdotuksella unioni reagoi edelleen Venäjän hyökkäykseen Ukrainaan sekä Venäjän harjoittamaan kansalaisuuteen pakottamiseen miehitetyillä ulkomaisilla alueilla. Ehdotus vastaa täysin julkilausumaa[5], jonka ulkoasiainedustaja antoi EU:n puolesta Venäjän federaation pyrkimyksestä pakkoliittää osia Ukrainasta. Lisäksi Venäjän miehittämillä Abhasian ja Etelä-Ossetian alueilla Georgiassa myönnettyjen matkustusasiakirjojen sisällyttäminen ehdotukseen on linjassa Eurooppa-neuvoston[6] kehotusten kanssa, joissa tuomitaan jyrkästi Venäjän yksipuolinen päätös Abhasian ja Etelä-Ossetian itsenäisyyden tunnustamisesta ja kehotetaan muita valtioita olemaan tunnustamatta kyseisiä itsenäisyysjulistuksia.

Ehdotus ei vaikuta vapaata liikkuvuutta koskevaan oikeuteen, joka kuuluu SEUT-sopimuksen 20 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille unionin kansalaisille ja kolmansien maiden kansalaisille, joilla on unionin kansalaisten kanssa yhtäläinen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen, ja heidän perheenjäsenilleen. Direktiivissä 2004/38/EY[7] vahvistetaan säännöt niiden kolmansien maiden kansalaisten maahantulolle, jotka kuuluvat vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

- **Oikeusperusta**

Ehdotus perustuu SEUT-sopimuksen 77 artiklan 2 kohdan a ja b alakohtaan.

Ehdotuksella vahvistetaan jäsenvaltioille velvoite olla tunnustamatta matkustusasiakirjoja, jotka Venäjän viranomaiset ovat myöntäneet miehitetyillä ulkomaisilla alueilla tai näillä alueilla asuville henkilöille, asiakirjoiksi, joilla voi saada viisumin ja ylittää ulkorajan.

- **Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)**

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvät toimet kuuluvat SEUT-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti EU:n ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alaan. Siksi

---

5 Lehdistötiedote, ”Ukraina: ulkoasiainedustajan EU:n puolesta antama julkilausuma Venäjän federaation pyrkimyksestä pakkoliittää osia Ukrainasta”, 3. kesäkuuta 2022, saatavilla seuraavalla verkkosivulla: <Ukraina: ulkoasiainedustajan EU:n puolesta antama julkilausuma Venäjän federaation pyrkimyksestä pakkoliittää osia Ukrainasta - Neuvosto (europa.eu)>.

6 Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous, puheenjohtajan päätelmät, 1. syyskuuta 2008 (12594/2/08 REV2).

7 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta (EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77).

sovelletaan toissijaisuusperiaatetta SEU-sopimuksen 5 artiklan 3 kohdan nojalla. Sen mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Matkustusasiakirjojen tunnustaminen on tähän asti kuulunut jäsenvaltioiden toimivaltaan, sillä unioni ei ole aikaisemmin käyttänyt SEUT-sopimuksen 77 artiklan 2 kohdan a ja b alakohtaan perustuvaa jaettua toimivaltaansa asioissa, jotka koskevat matkustusasiakirjojen tunnustamista yhteisen viisumipolitiikan ja ulkorajoja ylittävien henkilöiden tarkastusten alalla.

Tämän ehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin unionin toimilla. Tämä johtuu siitä, että tavoitteet koskevat sellaisten matkustusasiakirjojen mitätöintiä, joita vaaditaan viisumihakemuksen jättämisen tai jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittämisen yhteydessä. Schengen-alueen eheys ja tarve varmistaa yhdenmukainen reagointi Venäjän harjoittamaan kansalaisuuteen pakottamiseen miehitetyillä ulkomaisilla alueilla edellyttävät johdonmukaista toimintatapaa koko Schengen-alueella. Ilman tätä ehdotusta tällaisten matkustusasiakirjojen tunnustaminen tai tunnustamatta jättäminen riippuisi yksittäisten jäsenvaltioiden päätöksistä, mikä saattaisi johtaa suuriin eroihin viisumien myöntämisessä henkilöille, joiden vakituinen asuinpaikka on Venäjän miehittämillä alueilla, ja heidän kykyynsä ylittää ulkorajat. Tämä toimenpide parantaa asiaa koskevaa oikeusvarmuutta, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Tämän vuoksi unioni voi toissijaisuusperiaatteen mukaisesti hyväksyä ehdotetun toimenpiteen.

- **Suhteellisuusperiaate**

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimus) 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tietyn toimenpiteen luonne ja intensiteetti on sovitettava havaittuun ongelmaan.

Toimenpiteen tavoitteena on varmistaa yhteisen viisumipolitiikan ja ulkorajoilla tehtävien tarkastusten sujuva toiminta sekä suojella unionin ja sen jäsenvaltioiden turvallisuutta. Ehdotetulla toimenpiteellä reagoidaan Venäjän provosoimattomaan ja perusteettomaan hyökkäykseen Ukrainaan. Ehdotus kunnioittaa kaikilta osin kansainväliseen julkisoikeuteen perustuvaa jäsenvaltioiden suvereenia oikeutta tunnustaa valtioita. Ehdotus matkustusasiakirjojen tunnustamatta jättämisestä ei vaikuta valtioiden oikeuteen päättää tunnustaa, että jollakin alueellisella yhteisöllä on kansainvälisen yhteisön kansainvälinen oikeushenkilöllisyys. Ehdotettu toimenpide ei myöskään vaikuta näiden matkustusasiakirjojen mahdolliseen pätevyyteen silloin, kun on kyse henkilöllisyyden todistamisesta kansallisissa menettelyissä tai vuorovaikutustilanteissa. Näin ollen yksittäiset jäsenvaltiot päättäisivät edelleen, minkätyyppisiä asiakirjoja henkilöllisyyden todistamiseksi voidaan esittää.

Koska EU ei ole tunnustanut Krimin niemimaan eikä muiden Venäjän miehittämien ukrainalaisalueiden laitonta liittämistä Venäjän federaatioon, Venäjän viranomaisten näillä alueilla myöntämät matkustusasiakirjat olisi yksiselitteisesti mitätöitävä unionin lainsäädännöllä matkustamistarkoitusten osalta. Sama koskee matkustusasiakirjoja, jotka on myönnetty Venäjän miehittämillä Abhasian ja Etelä-Ossetian alueilla Georgiassa. Vastaavasti tätä tunnustamatta jättämistä koskevaa toimenpidettä sovellettaisiin kaikkiin Venäjän viranomaisten myöntämiin matkustusasiakirjoihin kaikilla ulkomaisilla alueilla, joille Venäjä mahdollisesti ja laittomasti hyökkää tai jotka se miehittää tulevaisuudessa.

- **Toimintatavan valinta**

Ehdotus koskee sitä, että Schengen-alueella ei tunnusteta Venäjän viranomaisten miehitetyillä ulkomaisilla alueilla myöntämiä matkustusasiakirjoja yhteistä viisumipolitiikkaa ja ulkorajat ylittävien henkilöiden tarkastuksia koskevissa yhteyksissä. Kun otetaan huomioon tavallisen lainsäätämisjärjestyksen soveltaminen sekä ehdotetun toimenpiteen kohdennettu soveltamisala, Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös on asianmukainen.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

Neuvoston viisumityöryhmä keskusteli 13. heinäkuuta 2022 miehitetyillä ulkomaisilla alueilla myönnettyjen venäläisten matkustusasiakirjojen tunnustamatta jättämisestä. Ulkoministerien 31. elokuuta 2022 (Gymnichissä) pidetyn epävirallisen kokouksen jälkeen unionin ulkoasiainedustaja ilmoitti jäsenvaltioiden tehneen poliittisen sopimuksen miehitetyillä ulkomaisilla alueilla myönnettyjen venäläisten matkustusasiakirjojen tunnustamatta jättämisestä.

- **Perusoikeudet**

Ehdotetussa toimenpiteessä kunnioitetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa esitettyjä perusoikeuksia ja periaatteita, ja erityisesti liikkumis- ja oleskeluvapautta, oikeutta turvapaikkaan, lapsen oikeuksia ja palauttamiskiellon ja syrjimättömyyden periaatteita.

Vaikka ehdotettu toimenpide ensisijaisesti estää kolmansien maiden tiettyjen kansalaisryhmien matkustamisen EU:hun, koska heidän matkustusasiakirjojaan ei tunnusteta päteviksi viisumin myöntämistä ja ulkorajojen ylittämistä varten, toimenpide ei merkitse kyseisten henkilöiden matkustuskieltoa. Jäsenvaltioilla on edelleen oikeus myöntää alueellisesti rajoitettu viisumi ja kiinnittää viisumitarra erilliseen lomakkeeseen asetuksen (EY) N:o 810/2009 25 ja 29 artiklan mukaisesti ja/tai poiketa asetuksen (EU) 2016/399 6 artiklassa säädetyistä maahantulon edellytyksistä. Jäsenvaltioiden olisi erityisesti käytettävä tätä oikeutta varmistaakseen, että lapsen oikeuksia ja palauttamiskiellon periaatetta kunnioitetaan.

Ehdotettu toimenpide ei vaikuta turvapaikkaoikeuteen eikä unionin turvapaikkasäännöstöön.

Lopuksi on todettava, että vaikka Venäjän miehitetyillä ulkomaisilla alueilla myöntämiä matkustusasiakirjoja ei tunnusteta Schengen-alueelle tuloa varten, niiden voimassaoloon henkilöasiakirjoina kotimaassa ei puututa.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

5. LISÄTIEDOT

- **Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt**

Komissio seuraa ja arvioi ehdotetun toimenpiteen täytäntöönpanoa paikallisen Schengen-yhteistyön yhteydessä ja päätöksen N:o 1105/2011/EU 8 artiklalla perustetun matkustusasiakirjoista vastaavan komitean puitteissa.

- **Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset**

Ehdotuksessa säädetään venäläisten matkustusasiakirjojen, jotka on myönnetty miehitetyillä ulkomaisilla alueilla tai näillä alueilla asuville henkilöille, tunnustamatta jättämisestä viisumin

myöntämistä ja ulkorajojen ylittämistä varten. Oikeusvarmuuden, selkeyden ja avoimuuden vuoksi komission olisi laadittava luettelo niistä venäläisistä matkustusasiakirjoista, joita ei pitäisi tunnustaa Schengen-alueelle matkustamista varten. Luettelo asetetaan julkisesti saataville komission verkkosivustolle osana tunnustettujen matkustusasiakirjojen taulukkoa ja päätöksen N:o 1105/2011/EU nojalla laadittua kolmansien maiden myöntämien matkustusasiakirjojen luetteloa.

2022/0274 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖS

miehitetyillä ulkomaisilla alueilla myönnettyjen venäläisten matkustusasiakirjojen tunnustamatta jättämisestä

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 77 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdan,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen kun esitys lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

noudattavat tavallista lainsäätämisjärjestystä,

sekä katsovat seuraavaa:

(1) Reaktiona Krimin autonomisen tasavallan ja Sevastopolin kaupungin laittomaan liittämiseen Venäjän federaatioon vuonna 2014 ja Venäjän jatkuviin vakautta horjuttaviin toimiin Itä-Ukrainassa Euroopan unioni on jo ottanut käyttöön Minskin sopimusten puutteelliseen täytäntöönpanoon sidottuja talouspakotteita Ukrainan tilannetta horjuttavien Venäjän toimien vuoksi, pakotteita Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävää tai uhkaavaa toimintaa vastaan ja pakotteita vastauksena Krimin autonomisen tasavallan ja Sevastopolin kaupungin laittomaan liittämiseen Venäjän federaatioon.

(2) Minskin sopimusten allekirjoittajana Venäjän federaatiolla on selkeä ja suora vastuu pyrkiä konfliktin rauhanomaiseen ratkaisuun kyseisten periaatteiden mukaisesti. Päätöksellään tunnustaa Ukrainan itäosan alueet, jotka eivät ole hallituksen valvomia, itsenäisiksi alueiksi Venäjän federaatio rikkoi selvästi Minskin sopimuksia, joissa määrätään kyseisten alueiden palauttamisesta kokonaan Ukrainan hallituksen hallintaan.

(3) Venäjän federaation päätös tunnustaa itsenäisiksi Ukrainassa sijaitsevat Donetskin ja Luhanskin alueet, jotka eivät ole hallituksen valvomia, ja sitä seurannut päätös venäläisten joukkojen lähettämisestä kyseisille alueille heikentävät entisestään Ukrainan suvereniteettia ja itsenäisyyttä ja rikkovat vakavasti kansainvälistä oikeutta ja kansainvälisiä sopimuksia, kuten YK:n peruskirjaa, Helsingin päätösasiakirjaa, Pariisin peruskirjaa ja Budapestin muistiota.

(4) Euroopan unionin naapurivaltiossa tapahtuva sotilaallinen hyökkäys, kuten se, joka on käynnissä Ukrainassa ja joka on johtanut rajoittaviin toimenpiteisiin, oikeuttaa toimenpiteet, joilla on tarkoitus suojata Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden keskeisiä turvallisuusetuja.

(5) Sen jälkeen, kun Krimin niemimaa oli liitetty laittomasti Venäjään, Venäjä on myöntänyt Venäjän kansainvälisiä passeja Krimin asukkaille. Venäjän federaatio otti toukokuussa 2022 käyttöön yksinkertaisen menettelyn, jolla se alkoi kansalaistaa niin

sanotun Donetskin kansantasavallan ja niin sanotun Luhanskin kansantasavallan sekä Ukrainan orpolapsia. Menettelyä sovelletaan myös vailla huoltajaa oleviin lapsiin ja miehitetyillä alueilla asuviin vajaavaltaisiin henkilöihin. Se, että Venäjän passeja myönnetään järjestelmällisesti miehitetyillä alueilla, rikkoo edelleen kansainvälistä oikeutta ja Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä.

(6) Kun otetaan huomioon, että Venäjä on rikkonut kansainvälistä oikeutta monin tavoin ja hyökännyt sotilaallisesti Ukrainaan, ja jotta voidaan varmistaa yhteinen viisumipolitiikka ja yhteinen lähestymistapa ulkorajat ylittävien henkilöiden tarkastuksiin, kaikki venäläiset matkustusasiakirjat, jotka on myönnetty miehitetyillä ulkomaisilla alueilla tai näillä alueilla asuville henkilöille, olisi jätettävä tunnustamatta päteviksi matkustusasiakirjoiksi, joilla voi saada viisumin tai ylittää ulkorajan.

(7) Jäsenvaltiot ovat ja niiden olisi jatkossakin oltava toimivaltaisia tunnustamaan matkustusasiakirjat, joihin unioni ei ole ottanut kantaa mutta joiden haltija voi saada viisumin ja ylittää ulkorajan.

(8) Miehitetyillä ulkomaisilla alueilla tai näillä alueilla asuville henkilöille myönnettyjen venäläisten matkustusasiakirjojen tunnustamatta jättäminen viisumin myöntämistä ja ulkorajojen ylittämistä varten olisi ulotettava koskemaan kaikkia maantieteellisiä alueita, myös Venäjän miehittämiä Abhasian ja Etelä-Ossetian alueita Georgiassa. Tunnustamatta jättäminen ei vaikuta tällaisten asiakirjojen pätevyyteen muita tarkoituksia varten, mukaan lukien henkilöllisyyden todistaminen kansallisessa yhteydessä.

(9) Oikeusvarmuuden ja avoimuuden vuoksi komission olisi asetettava julkisesti saataville luettelo venäläisistä matkustusasiakirjoista, jotka on myönnetty miehitetyillä ulkomaisilla alueilla tai näillä alueilla asuville henkilöille ja joita ei pitäisi tunnustaa. Luettelo olisi sisällytettävä Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen N:o 1105/2011/EU[8] nojalla laadittuun matkustusasiakirjojen luetteloon ja siihen liittyvään tunnustamistaulukkoon, joka sisältää tietoja tunnustetuista ja tunnustamatta jätettävistä matkustusasiakirjoista ja joka on saatavilla verkossa.

(10) Tämä päätös ei vaikuta unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuteen liikkua vapaasti eikä tällaisten perheenjäsenten mahdollisuuteen tulla jäsenvaltioiden alueelle ilman erityisesti direktiivissä 2004/38/EY ja unionin ja jäsenvaltioiden sekä tiettyjen kolmansien maiden välillä henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyissä sopimuksissa tarkoitettua voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Direktiivissä 2004/38/EY sallitaan siinä säädetyin edellytyksin vapaan liikkuvuuden rajoitukset yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansanterveyteen liittyvistä syistä.

(11) Tässä päätöksessä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita. Tämä päätös ei saisi vaikuttaa turvapaikkaoikeuteen.

(12) Jäsenvaltioilla on edelleen mahdollisuus sallia tämän päätöksen kohteena olevien matkustusasiakirjojen haltijoiden, jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan hakea kansainvälistä suojelua, tulo jäsenvaltioiden alueelle yksittäistapauksissa asetuksen (EY) N:o 810/2009 25 ja 29 artiklan ja asetuksen (EU) 2016/399 6 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

---

[8] Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1105/2011/EU, annettu 25 päivänä lokakuuta 2011, ulkorajojen ylittämiseen oikeuttavia matkustusasiakirjoja, joihin voidaan liittää viisumi, koskevasta luettelosta ja tämän luettelon vahvistamista varten luotavasta järjestelmästä (EUVL L 287, 4.11.2011, s. 9).

(13) Tämän päätöksen tavoitteena on vahvistaa yhteisen viisumipolitiikan ja Schengen-alueen toimintaa. Jäsenvaltiot eivät voi yksin saavuttaa näitä tavoitteita. Sen vuoksi on tarpeen ottaa unionin tasolla käyttöön velvoite olla tunnustamatta tiettyjä matkustusasiakirjoja viisumin myöntämistä ja ulkorajojen ylittämistä varten. Tämän vuoksi unioni voi toteuttaa Euroopan unionin perustamissopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisia toimenpiteitä. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä päätöksessä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

(14) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan, Koska tällä päätöksellä kehitetään Schengenin säännöstöä, Tanska päättää mainitun pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto on hyväksynyt tämän päätöksen, saattaako se päätöksen osaksi kansallista lainsäädäntöään.

(15) Tällä päätöksellä kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Irlanti ei osallistu;[9] Irlanti ei sen vuoksi osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido Irlantia eikä sitä sovelleta Irlantiin.

(16) Islannin ja Norjan osalta tällä päätöksellä kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin neuvoston sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välisessä sopimuksessa näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen[10] ja jotka kuuluvat neuvoston päätöksen 1999/437/EY[11] 1 artiklan A ja B kohdassa tarkoitettuun alaan.

(17) Sveitsin osalta tällä päätöksellä kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisessä sopimuksessa Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen[12] ja jotka kuuluvat päätöksen 1999/437/EY 1 artiklan A ja B kohdassa, luettuna yhdessä neuvoston päätöksen 2008/146/EY[13] 3 artiklan kanssa, tarkoitettuun alaan.

(18) Liechtensteinin osalta tällä päätöksellä kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin, Euroopan yhteisön, Sveitsin valaliiton ja Liechtensteinin ruhtinaskunnan välisessä pöytäkirjassa Liechtensteinin ruhtinaskunnan liittymisestä Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton väliseen sopimukseen Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen[14] ja jotka kuuluvat

---

9 Tämä päätös ei kuulu Irlannin pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin 28 päivänä helmikuuta 2002 tehdyssä neuvoston päätöksessä 2002/192/EY (EYVL L 64, 7.3.2002, s. 20) säädettyjen toimenpiteiden soveltamisalaan.

10 EYVL L 176, 10.7.1999, s. 36.

11 Neuvoston päätös 1999/437/EY, tehty 17 päivänä toukokuuta 1999, tietyistä Euroopan unionin neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyn sopimuksen yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä (EYVL L 176, 10.7.1999, s. 31).

12 EUVL L 53, 27.2.2008, s. 52.

13 Neuvoston päätös 2008/146/EY, tehty 28 päivänä tammikuuta 2008, Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisen, Sveitsin valaliiton osallistumista Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen koskevan sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (EUVL L 53, 27.2.2008, s. 1).

14 EUVL L 160, 18.6.2011, s. 21.

päätöksen 1999/437/EY 1 artiklan A ja B kohdassa, luettuna yhdessä neuvoston päätöksen 2011/350/EU[15] 3 artiklan kanssa, tarkoitettuun alaan.

(19) Tämän päätöksen 1 artiklan a alakohta on vuoden 2003 liittymisasiakirjan 3 artiklan 2 kohdassa, vuoden 2005 liittymisasiakirjan 4 artiklan 2 kohdassa ja vuoden 2011 liittymisasiakirjan 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu Schengenin säännöstöön perustuva tai muuten siihen liittyvä säädös, kun taas 1 artiklan b alakohta on vuoden 2003 liittymisasiakirjan 3 artiklan 1 kohdassa, vuoden 2005 liittymisasiakirjan 4 artiklan 1 kohdassa ja vuoden 2011 liittymisasiakirjan 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu Schengenin säännöstöön perustuva tai muuten siihen liittyvä säädös.

(20) Tilanteen kiireellisyyden vuoksi ja koska Venäjän laiton läsnäolo ulkomaisilla alueilla jatkuu, tämän päätöksen olisi tultava voimaan ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu,

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Venäläisiä matkustusasiakirjoja, jotka on myönnetty miehitetyillä ulkomaisilla alueilla tai näillä alueilla asuville henkilöille, ei tunnusteta voimassa oleviksi matkustusasiakirjoiksi seuraavia tarkoituksia varten:

a) viisumin myöntäminen asetuksen (EY) N:o 810/2009 mukaisesti;

b) ulkorajojen ylittäminen asetuksen (EU) 2016/399 mukaisesti.

2 artikla

Komissio laatii luettelon 1 artiklassa tarkoitetuista venäläisistä matkustusasiakirjoista.

Luettelo asetetaan yleisön saataville osana päätöksen N:o 1105/2011/EU nojalla laadittua matkustusasiakirjojen luetteloa.

3 artikla

Tämä päätös tulee voimaan ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Tehty Brysselissä

Euroopan parlamentin puolesta	*Neuvoston puolesta*
Puhemies	*Puheenjohtaja*

[15] Neuvoston päätös 2011/350/EU, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2011, Liechtensteinin ruhtinaskunnan liittymisestä Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton väliseen sopimukseen, joka koskee Sveitsin valaliiton osallistumista Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen, Euroopan unionin, Euroopan yhteisön, Sveitsin valaliiton ja Liechtensteinin ruhtinaskunnan välillä tehtävän pöytäkirjan tekemisestä Euroopan unionin puolesta, siltä osin kuin kyse on tarkastusten poistamisesta sisärajoilta ja henkilöiden liikkumisesta rajojen yli (EUVL L 160, 18.6.2011, s. 19).