EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 6.9.2022
COM(2022) 662 final

2022/0274 (COD)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Nichtanerkennung russischer Reisedokumente, die in besetzten ausländischen Regionen ausgestellt werden

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Als Reaktion auf die rechtswidrige Annexion der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol durch die Russische Föderation im Jahr 2014 und auf die anhaltenden destabilisierenden Handlungen in der Ostukraine hat die Europäische Union bereits Folgendes eingeführt: i) Wirtschaftssanktionen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, und die mit der unvollständigen Umsetzung der Minsker Vereinbarungen im Zusammenhang stehen; ii) Sanktionen wegen Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen; iii) Sanktionen als Reaktion auf die rechtswidrige Annexion der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol durch die Russische Föderation.

Die Entscheidung der Russischen Föderation, die nicht von der Regierung kontrollierten Gebiete der ukrainischen Oblaste Donezk und Luhansk als unabhängig anzusehen, und die Entscheidung, russische Truppen in die Ukraine zu entsenden – ein beispielloser militärischer Angriff auf die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine – stellen einen schweren Verstoß gegen das Völkerrecht und internationale Übereinkünfte, darunter die Charta der Vereinten Nationen, die Schlussakte von Helsinki, die Charta von Paris und das Budapester Memorandum dar.

Als Unterzeichner der Minsker Vereinbarungen ist Russland eindeutig und unmittelbar dafür verantwortlich, auf eine friedliche Beilegung des Konflikts hinzuarbeiten. Mit der Entscheidung, die nicht von der Regierung kontrollierten Regionen der Ostukraine als unabhängig anzusehen, hat Russland eindeutig gegen die Minsker Vereinbarungen verstoßen, in denen die vollständige Rückkehr dieser Gebiete unter die Kontrolle der ukrainischen Regierung vorgesehen ist.

Als Reaktion auf die Maßnahmen Russlands einigte sich die EU am 23. Februar 2022 einstimmig auf ein erstes Sanktionspaket, das Russland zusätzliche Kosten verursachte. Das Paket umfasste individuelle Sanktionen, finanzielle Beschränkungen sowie Beschränkungen der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und den nicht von der Regierung kontrollierten Gebieten der Oblaste Donezk und Luhansk.

Am 24. Februar 2022 verurteilte der Europäische Rat den unprovozierten und ungerechtfertigten militärischen Angriff Russlands auf die Ukraine aufs Schärfste und brachte – wie seine internationalen Partner – die uneingeschränkte Solidarität mit der Ukraine und ihrer Bevölkerung zum Ausdruck. Russland verstößt seitdem durch seine rechtswidrigen militärischen Handlungen weiterhin aufs Gröbste gegen das Völkerrecht, begeht Gräueltaten gegen die ukrainische Bevölkerung und untergräbt die Sicherheit und Stabilität in Europa sowie weltweit. Der Europäische Rat forderte Russland zudem auf, seine militärischen Handlungen unverzüglich einzustellen, alle Streitkräfte und militärischen Ausrüstungen bedingungslos aus dem gesamten Hoheitsgebiet der Ukraine abzuziehen und die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen uneingeschränkt zu achten. [1]

In der Folge reagierte die Union mit weiteren Sanktionspaketen, die unter anderem das Einfrieren von Vermögenswerten und Reiseverbote für bestimmte Personen vorsahen. Ferner beschloss die Union restriktive Maßnahmen in den Bereichen Finanzen, Energie, Verkehr und

[1] Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24. Februar 2022.

Technologie. Daneben ergriff sie zusätzliche Maßnahmen, insbesondere die teilweise Aussetzung der Anwendung des Visaerleichterungsabkommens[2]. Diese teilweise Aussetzung betraf bestimmte Kategorien russischer Staatsangehöriger, darunter Mitglieder offizieller russischer Delegationen, Mitglieder nationaler und regionaler Regierungen und Parlamente sowie Geschäftsleute.

Seit Beginn des russischen Angriffs auf die Ukraine hat sich die Lage verschlechtert – mit tragischen humanitären Folgen für die Zivilbevölkerung und Beschädigung der Infrastruktur – und Russland hat seine vollständige oder teilweise Besetzung der östlichen und südlichen Regionen der Ukraine rechtswidrig ausgeweitet.

Die negativen innenpolitischen Entwicklungen in Russland, geprägt durch zunehmende politische Repressionen seitens der Regierung mit dem Ziel, die derzeitige politische und wirtschaftliche Ordnung aufrechtzuerhalten, beeinträchtigen die Beziehungen zwischen der EU und Russland zunehmend. Als Reaktion darauf hat die Kommission neben dem vorliegenden Vorschlag zudem vorgeschlagen, das Visaerleichterungsabkommen zwischen der EU und Russland vollständig auszusetzen.[3]

Da die Mitgliedstaaten die rechtswidrige Annexion der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol durch die Russische Föderation oder anderer von Russland besetzter Regionen in der Ukraine nicht anerkannt haben, erkennen sie auch die von den russischen Behörden in diesen Gebieten ausgestellten Reisedokumente im Allgemeinen nicht für die Zwecke der Visumausstellung und des Überschreitens der Außengrenzen an. Dasselbe gilt für Reisedokumente, die in den von Russland besetzten georgischen Gebieten Abchasien und Südossetien ausgestellt werden. Diese Standpunkte spiegeln sich in der Übersicht über die von Drittländern ausgestellten anerkannten Reisedokumente[4] wider, die die Kommission auf der Grundlage der Mitteilungen der Mitgliedstaaten laufend aktualisiert.

Infolge der rechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland im Jahr 2014 hat die Kommission für die Konsulate der Mitgliedstaaten in der Ukraine und in der Russischen Föderation Leitlinien zur Einreichung von Schengen-Visumanträgen durch Einwohner der Krim herausgegeben. Im Jahr 2016 wurden weitere Leitlinien entwickelt, die das gemeinsame Vorgehen bei der Nichtanerkennung bestimmter Kategorien gewöhnlicher russischer internationaler Reisepässe, die von den russischen Verwaltungsbehörden auf der Krim und in Sewastopol ausgestellt werden, regeln. Im Jahr 2019 erstellten die Kommissionsdienststellen und der Europäische Auswärtige Dienst Leitlinien zur Bearbeitung von Visumanträgen von Einwohnern der ukrainischen Regionen Donezk und Luhansk, die gewöhnliche russische internationale Reisepässe besitzen. Die Russische Föderation weitet derzeit die Praxis der Ausstellung gewöhnlicher russischer internationaler Reisepässe auf andere nicht von der Regierung kontrollierte Gebiete der Ukraine aus, insbesondere auf die Regionen Cherson und Saporischschja. Im Mai 2022 führte Russland ein vereinfachtes russisches Einbürgerungsverfahren für Waisenkinder aus der sogenannten Volksrepublik Donezk und der sogenannten Volksrepublik Luhansk sowie aus der Ukraine ein. Das Gesetzesdekret gilt auch für Kinder ohne elterliche Fürsorge und für geschäftsunfähige Personen, die in diesen beiden besetzten Regionen wohnhaft sind.

---

2 Beschluss (EU) 2022/333 des Rates.

3 Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die vollständige Aussetzung der Anwendung des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Russischen Föderation über die Erleichterung der Ausstellung von Visa für Bürger der Europäischen Union und für Staatsangehörige der Russischen Föderation (COM(2022) 661).

4 Von Drittländern und Gebietseinheiten ausgestellte Reisedokumente (Teil I), in der englischen Sprachfassung abrufbar unter: <https://home-affairs.ec.europa.eu/travel-documents-issued-third-countries-and-territorial-entities-part-i_en>.

Mit dem vorliegenden Vorschlag soll sichergestellt werden, dass russische Reisedokumente, die in den besetzten ausländischen Regionen oder – unabhängig vom Ausstellungsort – für Personen mit Wohnsitz in diesen Regionen ausgestellt werden, von den Mitgliedstaaten nicht für die Zwecke der Visumausstellung und des Überschreitens der Außengrenzen anerkannt werden. Mit der Maßnahme wird eine gemeinsame Vorgehensweise für die Nichtanerkennung solcher Reisedokumente festgelegt.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Dieser Initiative steht mit den Maßnahmen im Einklang, die in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24. Februar 2022 aufgeführt sind, und ist eine Weiterentwicklung der an die Konsulate der Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder in der Russischen Föderation und der Ukraine gerichteten Leitlinien zur Bearbeitung von Visumanträgen von Einwohnern der ukrainischen Regionen Donezk und Luhansk, die gewöhnliche russische internationale Reisepässe besitzen, die nach dem 24. April 2019 ausgestellt wurden. Dieser Vorschlag ergänzt die teilweise Aussetzung des Visaerleichterungsabkommens zwischen der EU und Russland und den mit diesem Vorschlag zusammen vorgelegten Vorschlag der Kommission zur vollständigen Aussetzung des Abkommens.

Dieser Beschluss berührt weder die Anwendung des Beschlusses Nr. 1105/2011/EU noch die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus diesem Beschluss in Bezug auf Reisedokumente, zu denen die Union keinen Standpunkt festgelegt hat.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Der Vorschlag ist eine weitere Reaktion der Union auf den militärischen Angriff Russlands auf die Ukraine und die Praxis, russische Reisepässe in besetzten ausländischen Regionen auszuhändigen. Der Vorschlag steht uneingeschränkt im Einklang mit der Erklärung des Hohen Vertreters im Namen der EU zu Versuchen der Russischen Föderation, Teile des Hoheitsgebiets der Ukraine gewaltsam unter ihre Kontrolle zu bringen[5]. Ferner steht die Einbeziehung der Reisedokumente, die in den von Russland besetzten georgischen Gebieten Südossetien und Abchasien ausgestellt werden, im Einklang mit den Forderungen in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates[6], in denen dieser den einseitigen Beschluss Russlands, die Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens anzuerkennen, entschieden verurteilt und an die übrigen Staaten appelliert, diese Unabhängigkeitserklärung nicht anzuerkennen.

Dieser Vorschlag lässt das Recht auf Freizügigkeit der Unionsbürger im Sinne von Artikel 20 Absatz 1 AEUV, das Recht auf Freizügigkeit der Drittstaatsangehörigen, die ein Recht auf freien Personenverkehr genießen, das dem der Unionsbürger gleichwertig ist, sowie das Recht auf Freizügigkeit ihrer jeweiligen Familienangehörigen unberührt. Die Richtlinie 2004/38/EG[7] enthält Vorschriften für die Einreise von Drittstaatsangehörigen, die das Recht auf Freizügigkeit genießen.

---

5 Pressemitteilung: „Ukraine: Erklärung des Hohen Vertreters im Namen der EU zu den Versuchen der Russischen Föderation, Teile des Hoheitsgebiets der Ukraine gewaltsam unter ihre Kontrolle zu bringen“, 3. Juni 2022, abrufbar unter: <Ukraine: Declaration by the High Representative on behalf of the EU on attempts of the Russian Federation to forcefully integrate parts of Ukrainian territory - Consilium (europa.eu)>.

6 Schlussfolgerungen des Vorsitzes zu der außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates vom 1. September 2008 (Dok. 12594/2/08 REV2).

7 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

• Rechtsgrundlage

Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 77 Absatz 2 Buchstaben a und b AEUV.

Der Vorschlag verpflichtet die Mitgliedstaaten, Reisedokumente, die von russischen Behörden in den besetzten ausländischen Regionen oder für Personen mit Wohnsitz in diesen Regionen ausgestellt werden, für die Zwecke der Visumausstellung und des Überschreitens der Außengrenzen nicht anzuerkennen.

• Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)

Maßnahmen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fallen gemäß Artikel 4 Absatz 2 AEUV in die geteilte Zuständigkeit der EU und der Mitgliedstaaten. Daher ist das in Artikel 5 Absatz 3 EUV festgelegte Subsidiaritätsprinzip anwendbar, demzufolge die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.

Die Anerkennung von Reisedokumenten fällt bisher in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, da die Union ihre geteilte Zuständigkeit gemäß Artikel 77 Absatz 2 Buchstaben a und b AEUV in Bezug auf die Anerkennung von Reisedokumenten im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik und die Kontrollen, denen Personen beim Überschreiten der Außengrenzen unterliegen, bisher nicht ausgeübt hat.

Die Ziele dieses Vorschlags können von den Mitgliedstaaten allein nicht in ausreichendem Maße erreicht werden, sondern lassen sich besser auf Ebene der Union verwirklichen. Diese Ziele betreffen nämlich die Ungültigerklärung von Reisedokumenten, die für die Einreichung eines Visumantrags oder für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten erforderlich sind. Die Integrität des Schengen-Raums und die Notwendigkeit einer einheitlichen Reaktion auf die Praxis Russlands, russische Reisepässe in besetzten ausländischen Regionen auszuhändigen, erfordern eine im gesamten Schengen-Raum einheitliche Vorgehensweise. Ohne diesen Vorschlag würde die Anerkennung oder Nichtanerkennung solcher Reisedokumente von Einzelentscheidungen der Mitgliedstaaten abhängen, was in Bezug auf die Ausstellung von Visa an Personen, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in von Russland besetzten Regionen haben, und ihre Fähigkeit, die Außengrenzen zu überschreiten, zu erheblichen Diskrepanzen führen könnte. Diese Maßnahme wird Rechtssicherheit in dieser Frage gewährleisten und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten.

Folglich kann die Union die vorgeschlagene Maßnahme im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip erlassen.

• Verhältnismäßigkeit

Gemäß dem in Artikel 5 Absatz 4 EUV verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müssen Art und Ausmaß einer Maßnahme auf den festgestellten Mangel abgestimmt sein.

Ziel der Maßnahme ist es, eine gut funktionierende gemeinsame Politik in den Bereichen Visa und Kontrollen an den Außengrenzen zu gewährleisten und die Sicherheit der Union und ihrer

---

bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

Mitgliedstaaten zu schützen. Die vorgeschlagene Maßnahme ist eine Reaktion auf den unprovozierten und ungerechtfertigten militärische Angriff Russlands auf die Ukraine. Der Vorschlag wahrt in vollem Umfang das Souveränitätsrecht der Mitgliedstaaten gemäß den völkerrechtlichen Bestimmungen über die Anerkennung von Staaten. Die vorgeschlagene Nichtanerkennung von Reisedokumenten berührt nicht das Recht der Staaten, einen Beschluss über die Anerkennung einer Gebietseinheit als internationale Rechtspersönlichkeit der internationalen Gemeinschaft zu fassen. Darüber hinaus berührt die vorgeschlagene Maßnahme nicht eine eventuelle Gültigkeit der betreffenden Reisedokumente im Zusammenhang mit dem Identitätsnachweis bei nationalen Verfahren oder Vorgängen. Die einzelnen Mitgliedstaaten könnten somit weiterhin entscheiden, welche Arten von Dokumenten sie zum Nachweis der Identität zulassen.

Da die EU die rechtswidrige Annexion der Halbinsel Krim durch die Russische Föderation oder anderer von Russland besetzter Regionen in der Ukraine nicht anerkennt, sollten die von den russischen Behörden in diesen Gebieten ausgestellten Reisedokumente nach Maßgabe des Unionsrechts für Reisezwecke eindeutig für ungültig erklärt werden. Dasselbe gilt für Reisedokumente, die in den von Russland besetzten georgischen Gebieten Abchasien und Südossetien ausgestellt werden. Die Nichtanerkennung würde generell für alle Reisedokumente gelten, die von den russischen Behörden in ausländischen Regionen ausgestellt werden, in die Russland – möglicherweise auch in der Zukunft – rechtswidrig einmarschiert oder die Russland rechtswidrig besetzt.

- **Wahl des Instruments**

Der Vorschlag betrifft die Schengen-weite Nichtanerkennung von Reisedokumenten, die von den russischen Behörden in besetzten ausländischen Regionen ausgestellt werden, und ist im Kontext der gemeinsamen Visumpolitik und der Kontrollen, denen Personen beim Überschreiten der Außengrenzen unterzogen werden, zu betrachten. In Anbetracht der Tatsache, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren Anwendung findet, und angesichts des spezifischen Anwendungsbereichs der vorgeschlagenen Maßnahme ist ein Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates angemessen.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Die Frage der Nichtanerkennung russischer Reisedokumente, die in den besetzten ausländischen Regionen ausgestellt werden, wurde in der Ratsarbeitsgruppe „Visa“ am 13. Juli 2022 erörtert. Im Anschluss an die informelle Tagung der Außenministerinnen und -minister in Gymnich vom 31. August 2022 teilte der Hohe Vertreter mit, die Mitgliedstaaten hätten eine politische Einigung über die Nichtanerkennung russischer Reisedokumente, die in den besetzten ausländischen Regionen ausgestellt werden, erzielt.

- **Grundrechte**

Die vorgeschlagene Maßnahme steht im Einklang mit den in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechten und Grundsätzen, insbesondere mit dem Recht auf Freizügigkeit und Aufenthaltsfreiheit, dem Recht auf Asyl, den Rechten des Kindes und den Grundsätzen der Nichtzurückweisung und Nichtdiskriminierung.

Die vorgeschlagene Maßnahme wird zwar grundsätzlich dazu führen, dass bestimmten Kategorien von Drittstaatsangehörigen die Einreise in die EU verwehrt wird, da ihre Reisedokumente für die Zwecke der Visumerteilung und des Überschreitens der Außengrenzen nicht als gültig anerkannt werden, doch wird die Maßnahme nicht einem Reiseverbot für diese Personen gleichkommen. Die Mitgliedstaaten haben weiterhin das

Recht, im Einklang mit den Artikeln 25 und 29 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit zu erteilen und die Visummarke auf einem gesonderten Blatt anzubringen und/oder von den in Artikel 6 der Verordnung (EU) 2016/399 festgelegten Einreisevoraussetzungen abzuweichen. Die Mitgliedstaaten sollten von diesem Recht insbesondere Gebrauch machen, um die Achtung der Rechte des Kindes und des Grundsatzes der Nichtzurückweisung zu gewährleisten.

Die vorgeschlagene Maßnahme berührt nicht das Recht auf Asyl und den Besitzstand der Union im Asylbereich.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass – auch wenn die von Russland in den besetzten ausländischen Regionen ausgestellten Reisedokumente für die Zwecke der Einreise in den Schengen-Raum nicht anerkannt werden – die Gültigkeit dieser Dokumente als Identitätsdokumente im nationalen Kontext unberührt bleibt.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die Kommission wird die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahme im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort und im Rahmen des gemäß Artikel 8 des Beschlusses Nr. 1105/2011/EU eingesetzten Ausschusses für Reisedokumente überwachen und bewerten.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Der Vorschlag sieht die Nichtanerkennung russischer Reisedokumente vor, die in den besetzten ausländischen Regionen oder für Personen mit Wohnsitz in diesen Regionen zum Zwecke der Visumerteilung und des Überschreitens der Außengrenzen ausgestellt werden. Aus Gründen der Rechtssicherheit, Klarheit und Transparenz sollte die Kommission eine Liste der russischen Reisedokumente erstellen, die für die Zwecke der Einreise in den Schengen-Raum nicht anerkannt werden sollten. Diese Liste wird als Teil der Übersicht über die Anerkennung von Reisedokumenten und der Liste der von Drittländern ausgestellten Reisedokumente gemäß dem Beschluss Nr. 1105/2011/EU auf der Website der Kommission öffentlich zugänglich sein.

2022/0274 (COD)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Nichtanerkennung russischer Reisedokumente, die in besetzten ausländischen Regionen ausgestellt werden

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 77 Absatz 2 Buchstaben a und b,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) Als Reaktion auf die rechtswidrige Annexion der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol durch die Russische Föderation im Jahr 2014 und auf ihre anhaltenden destabilisierenden Handlungen in der Ostukraine hat die Europäische Union als Antwort auf die Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, bereits Wirtschaftssanktionen, die mit der unvollständigen Umsetzung der Minsker Vereinbarungen im Zusammenhang stehen, eingeführt sowie Sanktionen im Hinblick auf Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, und Sanktionen als Reaktion auf die rechtswidrige Annexion der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol durch die Russische Föderation.

(2) Als Unterzeichner der Minsker Vereinbarungen hatte die Russische Föderation die klare und direkte Verantwortung, auf eine friedliche Beilegung des Konflikts im Einklang mit diesen Grundsätzen hinzuarbeiten. Mit der Entscheidung, die nicht von der Regierung kontrollierten Regionen der Ostukraine als unabhängig anzuerkennen, hat die Russische Föderation eindeutig gegen die Minsker Vereinbarungen verstoßen, in denen die vollständige Rückkehr dieser Gebiete unter die Kontrolle der ukrainischen Regierung vorgesehen ist.

(3) Die Entscheidung der Russischen Föderation, die nicht von der Regierung kontrollierten Gebiete der ukrainischen Oblaste Donezk und Luhansk als unabhängige Gebietseinheiten anzuerkennen, und die daraus folgende Entscheidung, russische Truppen in diese Gebiete zu entsenden, untergraben die Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine weiter und stellen einen schweren Verstoß gegen das Völkerrecht und internationale Übereinkünfte dar, darunter die Charta der Vereinten Nationen, die Schlussakte von Helsinki, die Charta von Paris und das Budapester Memorandum.

(4) Ein solcher militärischer Angriff in einem an die Europäische Union angrenzenden Land wie der in der Ukraine, der zu den restriktiven Maßnahmen geführt hat, rechtfertigt Maßnahmen zum Schutz der wesentlichen Sicherheitsinteressen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten.

(5) Seit der rechtswidrigen Annexion der Halbinsel Krim stellt Russland Einwohnern der Krim russische internationale Reisepässe aus. Im Mai 2022 führte die Russische Föderation ein vereinfachtes russisches Einbürgerungsverfahren für Waisenkinder aus der sogenannten Volksrepublik Donezk und der sogenannten Volksrepublik Luhansk sowie aus der Ukraine ein. Das Gesetzesdekret gilt auch für Kinder ohne elterliche Fürsorge und für geschäftsunfähige Personen, die in diesen beiden besetzten Regionen wohnhaft sind. Die systematische Ausstellung russischer Reisepässe in diesen besetzten Regionen stellt einen weiteren Verstoß gegen das Völkerrecht und die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine dar.

(6) Angesichts der Verstöße gegen das Völkerrecht und des militärischen Angriffs Russlands auf die Ukraine und zur Gewährleistung einer gemeinsamen Visumpolitik und eines gemeinsamen Ansatzes bei den Kontrollen, denen Personen beim Überschreiten der Außengrenzen unterzogen werden, sollten daher alle russischen Reisedokumente, die in den besetzten ausländischen Regionen oder für Personen mit Wohnsitz in diesen Regionen ausgestellt werden, nicht als gültige Reisedokumente für die Zwecke der Visumerteilung und des Überschreitens der Außengrenzen anerkannt werden.

(7) Die Mitgliedstaaten sind weiterhin dafür zuständig, Reisedokumente für die Zwecke der Visumerteilung anzuerkennen und dem Inhaber das Überschreiten der Außengrenzen zu gestatten, und sollten diese Zuständigkeit auch behalten, sofern die Union dazu keinen Standpunkt vertritt.

(8) Die Nichtanerkennung russischer Reisedokumente, die in besetzten ausländischen Regionen oder für Personen mit Wohnsitz in solchen Regionen für die Zwecke der Visumerteilung und des Überschreitens der Außengrenzen ausgestellt werden, sollte sich auf alle geografischen Regionen erstrecken, einschließlich der von Russland besetzten georgischen Gebiete Abchasien und Südossetien. Die Nichtanerkennung berührt nicht die Gültigkeit solcher Dokumente für andere Zwecke, unter anderem als Identitätsnachweis in einem nationalen Kontext.

(9) Aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz sollte die Kommission eine Liste russischer Reisedokumente veröffentlichen, die in besetzten ausländischen Regionen oder für Personen mit Wohnsitz in solchen Regionen ausgestellt werden und nicht anerkannt werden sollten. Diese Liste sollte in die Liste der Reisedokumente aufgenommen werden, die gemäß dem Beschluss Nr. 1105/2011/EU des Europäischen Parlaments und des Rates[8] aufgestellt wird, und in die diesem beigefügte Übersicht über die Anerkennung von Reisedokumenten, die Informationen über anerkannte und nicht anerkannte Reisedokumente enthält und online öffentlich zugänglich ist.

(10) Dieser Beschluss berührt nicht das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen auf Freizügigkeit, einschließlich der Möglichkeit für diese Familienangehörigen, ohne ein gültiges Reisedokument im Sinne insbesondere der Richtlinie 2004/38/EG und der von der Union und den Mitgliedstaaten einerseits und bestimmten Drittstaaten andererseits geschlossenen Abkommen über die Freizügigkeit in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einzureisen. Die Richtlinie 2004/38/EG erlaubt unter den darin festgelegten Bedingungen Beschränkungen der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit.

---

[8] Beschluss Nr. 1105/2011/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 über die Liste der visierfähigen Reisedokumente, die den Inhaber zum Überschreiten der Außengrenzen berechtigen, und über die Schaffung eines Verfahrens zur Aufstellung dieser Liste (ABl. L 287 vom 4.11.2011, S. 9).

(11) Dieser Beschluss steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt werden. Er sollte das Recht auf Asyl unberührt lassen.

(12) Die Mitgliedstaaten haben weiterhin die Möglichkeit, Inhabern von unter diesen Beschluss fallenden Reisedokumenten, die von ihrem Recht, internationalen Schutz zu beantragen, nicht Gebrauch gemacht haben, in Einzelfällen nach den Artikeln 25 und 29 der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 und Artikel 6 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2016/399 die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu gestatten.

(13) Ziel dieses Beschlusses ist es, das Funktionieren der gemeinsamen Visumpolitik und des Schengen-Raums zu stärken. Diese Ziele können von den Mitgliedstaaten allein nicht erreicht werden. Daher muss eine Verpflichtung eingeführt werden, bestimmte Reisedokumente für die Zwecke der Visumerteilung und des Überschreitens der Außengrenzen auf Unionsebene nicht anzuerkennen. Die Union kann daher im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht dieser Beschluss nicht über das für die Verwirklichung der Ziele erforderliche Maß hinaus.

(14) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet. Da dieser Beschluss den Schengen-Besitzstand ergänzt, beschließt Dänemark gemäß Artikel 4 des genannten Protokolls innerhalb von sechs Monaten, nachdem der Rat diesen Beschluss angenommen hat, ob es ihn in nationales Recht umsetzt.

(15) Dieser Beschluss stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen sich Irland nicht beteiligt[9]; Irland beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.

(16) Für Island und Norwegen stellt dieser Beschluss eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands[10] dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstaben A und B des Beschlusses 1999/437/EG des Rates[11] genannten Bereich gehören.

(17) Für die Schweiz stellt dieser Beschluss eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die

---

9 Dieser Beschluss fällt nicht in den Anwendungsbereich der Maßnahmen gemäß dem Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland (ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20).

10 ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 36.

11 Beschluss 1999/437/EG des Rates vom 17. Mai 1999 zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften zu dem Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31).

Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands[12] dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstaben A und B des Beschlusses 1999/437/EG in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2008/146/EG des Rates[13] genannten Bereich gehören.

(18) Für Liechtenstein stellt dieser Beschluss eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands[14] dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstaben A und B des Beschlusses 1999/437/EG in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2011/350/EU des Rates[15] genannten Bereich gehören.

(19) Artikel 1 Buchstabe a dieses Beschlusses stellt einen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden oder anderweitig damit zusammenhängenden Rechtsakt jeweils im Sinne des Artikels 3 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2003, des Artikels 4 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2005 und des Artikels 4 Absatz 2 der Beitrittsakte von 2011 dar, während Artikel 1 Buchstabe b einen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden oder anderweitig damit zusammenhängenden Rechtsakt jeweils im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 der Beitrittsakte von 2003, des Artikels 4 Absatz 1 der Beitrittsakte von 2005 und des Artikels 4 Absatz 1 der Beitrittsakte von 2011 darstellt.

(20) Aufgrund der Dringlichkeit der Lage und der anhaltenden illegalen Präsenz Russlands in ausländischen Regionen sollte dieser Beschluss am ersten Tag nach seiner Veröffentlichung in Kraft treten —

HABEN FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Russische Reisedokumente, die in besetzten ausländischen Regionen oder für Personen mit Wohnsitz in solchen Regionen ausgestellt werden, werden für die folgenden Zwecke nicht als gültige Reisedokumente anerkannt:

a) die Erteilung eines Visums nach der Verordnung (EG) Nr. 810/2009;

b) das Überschreiten der Außengrenzen nach der Verordnung (EU) 2016/399.

---

12 ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 52.

13 Beschluss 2008/146/EG des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Gemeinschaft — des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 1).

14 ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 21.

15 Beschluss 2011/350/EU des Rates vom 7. März 2011 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Union — des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands in Bezug auf die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und den freien Personenverkehr (ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 19).

Artikel 2

Die Kommission erstellt eine Liste der in Artikel 1 genannten russischen Reisedokumente.

Diese Liste wird der Öffentlichkeit als Teil der mit dem Beschluss Nr. 1105/2011/EU aufgestellten Liste der Reisedokumente zugänglich gemacht.

Artikel 3

Dieser Beschluss tritt am ersten Tag nach seiner Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am […]

Im Namen des Europäischen Parlaments	*Im Namen des Rates*
Die Präsidentin	*Der Präsident/Die Präsidentin*