EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 6.9.2022
COM(2022) 662 final

2022/0274 (COD)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de niet-erkenning van Russische reisdocumenten die zijn afgegeven in bezette buitenlandse gebieden

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Naar aanleiding van de illegale annexatie van de Autonome Republiek Krim en de stad Sevastopol door de Russische Federatie in 2014 en het aanhoudende destabiliserende optreden in het oosten van Oekraïne heeft de Europese Unie reeds i) economische sancties ingesteld in verband met de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren, ook gezien de onvolledige uitvoering van de akkoorden van Minsk; ii) sancties ingevoerd met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen; iii) sancties ingevoerd naar aanleiding van de illegale annexatie van de Autonome Republiek Krim en de stad Sevastopol door de Russische Federatie.

Het besluit van de Russische Federatie om de niet onder het gezag van de regering vallende gebieden in de Oekraïense oblasten Donetsk en Loehansk als onafhankelijke entiteiten te erkennen en het besluit om Russische troepen naar Oekraïne te sturen – een daad van ongekende militaire agressie tegen de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne – vormen 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.

Als ondertekenaar van de akkoorden van Minsk draagt Rusland een duidelijke en rechtstreekse verantwoordelijkheid om aan een vreedzame oplossing te werken. Met het besluit om de niet onder het gezag van de regering vallende gebieden in Oost-Oekraïne als onafhankelijke entiteiten te erkennen, heeft Rusland de akkoorden van Minsk, waarin is bepaald dat deze gebieden weer volledig onder het gezag van de Oekraïense regering moeten worden gebracht, onmiskenbaar geschonden.

Op 23 februari 2022 heeft de EU met eenparigheid van stemmen overeenstemming bereikt over een eerste pakket sancties, waardoor Rusland als reactie op zijn optreden voor extra kosten werd gesteld. Het gaat onder meer om individuele sancties, financiële beperkingen en beperkingen op de economische betrekkingen tussen de EU en de niet onder het gezag van de regering vallende gebieden in de oblasten Donetsk en Loehansk.

Op 24 februari 2022 veroordeelde de Europese Raad in de krachtigste bewoordingen de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne en betuigde hij volledige solidariteit met Oekraïne en de Oekraïense bevolking, samen met zijn internationale partners. Rusland is nadien met zijn illegale militaire acties het internationale recht op grove wijze blijven schenden en heeft daarbij gruweldaden tegen de Oekraïense bevolking gepleegd en de Europese en mondiale veiligheid en stabiliteit ondermijnd. Voorts eiste de Europese Raad 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[1].

Vervolgens heeft de Unie gereageerd met verdere sanctiepakketten, die onder meer de bevriezing van tegoeden en een reisverbod voor individuele personen behelzen. De Unie heeft ook beperkende maatregelen vastgesteld met betrekking tot de sectoren financiën, energie, vervoer en technologie. Zij heeft ook aanvullende maatregelen genomen, met name de gedeeltelijke opschorting van de toepassing van de visumversoepelingsovereenkomst[2]. Deze

[1] Conclusies van de Europese Raad van 24 februari 2022.

[2] Besluit (EU) 2022/333 van de Raad.

gedeeltelijke opschorting was gericht op bepaalde categorieën Russische burgers, waaronder leden van officiële Russische delegaties, leden van nationale en regionale regeringen en parlementen en zakenlieden.

Sinds het begin van de Russische agressie tegen Oekraïne is de situatie verslechterd, met tragische humanitaire gevolgen voor de burgerbevolking en de infrastructuur, en heeft Rusland zijn volledige of gedeeltelijke bezetting in de oostelijke en zuidelijke gebieden van Oekraïne op illegale wijze verder uitgebreid.

De negatieve evolutie van Ruslands binnenlandse beleid, gekenmerkt door toenemende politieke repressie door de regering om de huidige politieke en economische orde te handhaven, trekt een steeds zwaardere wissel op de betrekkingen tussen de EU en Rusland. Als reactie daarop heeft de Commissie, parallel aan dit voorstel, ook voorgesteld de visumversoepelingsovereenkomst tussen de EU en Rusland volledig op te schorten[3].

Aangezien de lidstaten de illegale annexatie van de Autonome Republiek Krim en de stad Sevastopol door de Russische Federatie of de illegale annexatie van andere door Rusland bezette gebieden in Oekraïne niet hebben erkend, hebben zij de reisdocumenten die door de Russische autoriteiten in deze gebieden zijn afgegeven, in de regel niet erkend met het oog op de afgifte van visa en het overschrijden van de buitengrenzen. Hetzelfde geldt voor de reisdocumenten die worden afgegeven in de door Rusland bezette Georgische gebieden Abchazië en Zuid-Ossetië. Deze standpunten komen tot uiting in de tabel van door derde landen afgegeven erkende reisdocumenten[4], die de Commissie regelmatig bijwerkt op basis van kennisgevingen van de lidstaten.

Na de illegale annexatie van de Krim door Rusland in 2014 heeft de Commissie richtsnoeren voor de consulaten van de lidstaten in Oekraïne en de Russische Federatie uitgevaardigd met betrekking tot het indienen van Schengenvisumaanvragen door inwoners van de Krim. In 2016 zijn verdere richtsnoeren ontwikkeld met het oog op een gemeenschappelijke aanpak ten aanzien van de niet-erkenning van bepaalde categorieën gewone Russische internationale paspoorten die zijn afgegeven door de Russische administratieve autoriteiten die Rusland op de Krim en in Sevastopol heeft ingesteld. In 2019 hebben de diensten van de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden richtsnoeren opgesteld voor de behandeling van visumaanvragen van inwoners van de Oekraïense regio's Donetsk en Loehansk die houder zijn een gewoon Russisch internationaal paspoort. De Russische Federatie breidt momenteel de systematische afgifte van gewone Russische internationale paspoorten uit tot andere niet door de regering gecontroleerde gebieden van Oekraïne, met name Cherson en Zaporizja. In mei 2022 heeft Rusland een vereenvoudigde Russische naturalisatieprocedure ingevoerd voor weeskinderen uit de zogenoemde Volksrepubliek Donetsk en de zogenoemde Volksrepubliek Loehansk, alsook uit Oekraïne. Het decreet is ook van toepassing op kinderen zonder ouderlijke zorg en op handelingsonbekwame personen die inwoner zijn van deze twee bezette gebieden.

Dit voorstel heeft tot doel ervoor te zorgen dat de lidstaten Russische reisdocumenten die zijn afgegeven in de bezette buitenlandse gebieden of aan inwoners van die gebieden, ongeacht de geografische locatie, niet erkennen met het oog op de afgifte van een visum en het

[3] Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de volledige opschorting van de toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Russische Federatie inzake de versoepeling van de afgifte van visa aan burgers van de Europese Unie en de Russische Federatie (COM(2022) 661).

[4] Door derde landen en territoriale entiteiten afgegeven reisdocumenten (deel I), beschikbaar op <https://home-affairs.ec.europa.eu/travel-documents-issued-third-countries-and-territorial-entities-part-i_en>.

overschrijden van de buitengrenzen. De maatregel voorziet in een gemeenschappelijke aanpak ten aanzien van de niet-erkenning van dergelijke reisdocumenten.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit initiatief is in overeenstemming met de in de conclusies van de Europese Raad van 24 februari 2022 vervatte maatregelen en vormt een verdere ontwikkeling van de richtsnoeren die de in de Russische Federatie en Oekraïne gelegen consulaten van de lidstaten en de geassocieerde Schengenlanden hanteren bij de behandeling van visumaanvragen van inwoners van de Oekraïense regio's Donetsk en Loehansk die houder zijn van een na 24 april 2019 afgegeven gewoon Russisch internationaal paspoort. Dit voorstel vormt een aanvulling op de gedeeltelijke opschorting van de visumversoepelingsovereenkomst tussen de EU en Rusland en het parallel ingediende voorstel van de Commissie tot volledige opschorting van die overeenkomst.

Dit besluit doet geen afbreuk aan de toepassing van Besluit nr. 1105/2011/EU of aan de uit hoofde van dat besluit op de lidstaten rustende verplichtingen met betrekking tot reisdocumenten waarover de Unie geen standpunt heeft ingenomen.

- **Samenhang met andere beleidsterreinen van de Unie**

Dit voorstel is een verdere reactie van de Unie op de Russische militaire agressie tegen Oekraïne en op het Russische beleid van "passportisation" in bezette buitenlandse gebieden. Het voorstel is volledig in overeenstemming met de door de hoge vertegenwoordiger namens de EU afgelegde verklaring over pogingen van de Russische Federatie om delen van het Oekraïens grondgebied onder dwang te integreren[5]. Bovendien is de opneming van in de door Rusland bezette Georgische gebieden Zuid-Ossetië en Abchazië afgegeven reisdocumenten in overeenstemming met het feit dat de Europese Raad[6] het eenzijdige besluit van Rusland om de onafhankelijkheid van Abchazië en Zuid-Ossetië te erkennen, met klem heeft veroordeeld en de andere staten heeft opgeroepen om niet tot erkenning van Abchazië en Zuid-Ossetië als onafhankelijke staten over te gaan.

Dit voorstel doet geen afbreuk aan het recht van vrij verkeer voor burgers van de Unie in de zin van artikel 20, lid 1, VWEU, onderdanen van derde landen die rechten van vrij verkeer genieten die gelijkwaardig zijn aan die van burgers van de Unie, en hun respectieve familieleden. Richtlijn 2004/38/EG[7] bevat regels betreffende de binnenkomst van onderdanen van derde landen die het recht van vrij verkeer genieten.

---

5 Persmededeling, "Oekraïne: Verklaring van de hoge vertegenwoordiger namens de EU over pogingen van de Russische Federatie om delen van het Oekraïens grondgebied onder dwang te integreren", 3 juni 2022, beschikbaar op <Oekraïne:Verklaring van de hoge vertegenwoordiger namens de EU over pogingen van de Russische Federatie om delen van het Oekraïens grondgebied onder dwang te integreren – Consilium (europa.eu) >.

6 Conclusies van het voorzitterschap van de buitengewone Europese Raad van 1 september 2008 (12594/2/08 REV 2).

7 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).

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Het voorstel is gebaseerd op artikel 77, lid 2, punten a) en b), VWEU.

Het voorstel verplicht de lidstaten om reisdocumenten die door de Russische autoriteiten zijn afgegeven in bezette buitenlandse gebieden of aan inwoners van die gebieden, niet te erkennen met het oog op de afgifte van een visum en het overschrijden van de buitengrenzen.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Het optreden in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht behoort tot een gebied waarop de EU en de lidstaten in overeenstemming met artikel 4, lid 2, VWEU over een gedeelde bevoegdheid beschikken. Daarom is het subsidiariteitsbeginsel van toepassing krachtens artikel 5, lid 3, VEU, volgens hetwelk de Unie slechts optreedt indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

De erkenning van reisdocumenten is tot dusver een bevoegdheid van de lidstaten geweest, aangezien de Unie haar gedeelde bevoegdheid uit hoofde van artikel 77, lid 2, punten a) en b), VWEU niet eerder heeft uitgeoefend met betrekking tot de erkenning van reisdocumenten op het gebied van het gemeenschappelijk visumbeleid en de controles waaraan personen bij het overschrijden van de buitengrenzen worden onderworpen.

De doelstellingen van dit voorstel kunnen niet voldoende worden verwezenlijkt door de lidstaten afzonderlijk en kunnen beter door de Unie worden bereikt. De doelstellingen hebben immers betrekking op het ongeldig verklaren van reisdocumenten die vereist zijn in het kader van de indiening van een visumaanvraag of een aanvraag voor het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten. De integriteit van het Schengengebied en de noodzaak om te zorgen voor een uniforme reactie op het Russische beleid van “passportisation” in bezette buitenlandse gebieden vereisen een coherente aanpak in het hele Schengengebied. Zonder dit voorstel zou de erkenning of niet-erkenning van dergelijke reisdocumenten afhankelijk zijn van besluiten van individuele lidstaten, wat zou kunnen leiden tot grote discrepanties wat betreft de afgifte van visa aan personen die hun gewone verblijfplaats in door Rusland bezette gebieden hebben en wat betreft de mogelijkheid van deze personen om de buitengrenzen te overschrijden. Deze maatregel zal rechtszekerheid hieromtrent bieden en zal rechtstreeks toepasselijk zijn in de lidstaten.

De Unie kan daarom, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, de voorgestelde maatregel vaststellen.

• Evenredigheid

Overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel dat is vervat in artikel 5, lid 4, VEU, moeten de aard en de zwaarte van een bepaalde maatregel worden afgestemd op het geconstateerde probleem.

De maatregel heeft tot doel een goed functionerend gemeenschappelijk beleid inzake visa en inzake controles aan de buitengrenzen te waarborgen en de veiligheid van de Unie en haar lidstaten te vrijwaren. De voorgestelde maatregel is een reactie op de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne. Dit voorstel eerbiedigt ten volle het soevereine recht van de lidstaten uit hoofde van het internationale publiekrecht inzake de erkenning van staten. De voorgestelde niet-erkenning van reisdocumenten doet

geen afbreuk aan het recht van staten om een besluit te nemen over de erkenning van een territoriale entiteit als internationale rechtspersoonlijkheid van de internationale gemeenschap. Bovendien doet de voorgestelde maatregel geen afbreuk aan de eventuele geldigheid van deze reisdocumenten als bewijs van iemands identiteit in het kader van nationale procedures of interacties. Het zou dus aan de individuele lidstaten blijven om te beslissen welke soorten documenten als bewijs van iemands identiteit kunnen worden overgelegd.

Aangezien de EU de illegale annexatie van het schiereiland de Krim door de Russische Federatie of de illegale annexatie van andere door Rusland bezette gebieden in Oekraïne niet heeft erkend, moeten reisdocumenten die door de Russische autoriteiten in deze gebieden zijn afgegeven, uit hoofde van het Unierecht ondubbelzinnig ongeldig worden verklaard voor reisdoeleinden. Hetzelfde geldt voor reisdocumenten die zijn afgegeven in de door Rusland bezette Georgische gebieden Abchazië en Zuid-Ossetië. Deze niet-erkenningsmaatregel zou tevens van toepassing zijn op alle reisdocumenten die door de Russische autoriteiten worden afgegeven in buitenlandse gebieden die Rusland in de toekomst eventueel illegaal binnenvalt of bezet.

- **Keuze van het instrument**

De voorgestelde maatregel houdt in dat reisdocumenten die door Russische autoriteiten in bezette buitenlandse gebieden zijn afgegeven, in het hele Schengenbied niet worden erkend in het kader van het gemeenschappelijk visumbeleid en de controles waaraan personen bij het overschrijden van de buitengrenzen worden onderworpen. Rekening houdend met het feit dat de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is en met het beoogde toepassingsgebied van de voorgestelde maatregel, is een besluit van het Europees Parlement en de Raad het passende instrument.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

De kwestie van de niet-erkenning van Russische reisdocumenten die in de bezette buitenlandse gebieden zijn afgegeven, is op 13 juli 2022 besproken in de Groep visa van de Raad. Na de informele bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken in Gymnich op 31 augustus 2022 heeft de hoge vertegenwoordiger meegedeeld dat de lidstaten politieke overeenstemming hebben bereikt over de niet-erkenning van Russische reisdocumenten die in de bezette buitenlandse gebieden zijn afgegeven.

- **Grondrechten**

De voorgestelde maatregel is in overeenstemming met de grondrechten en beginselen die zijn neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name de vrijheid van verkeer en van verblijf, het recht op asiel, de rechten van het kind en de beginselen van non-refoulement en non-discriminatie.

De voorgestelde maatregel zal in wezen tot gevolg hebben dat reizen naar de EU voor bepaalde categorieën onderdanen van derde landen wordt belemmerd – doordat hun reisdocumenten niet als geldig worden erkend met het oog op de afgifte van een visum en het overschrijden van de buitengrenzen – maar zal niet hetzelfde inhouden als een reisverbod voor deze personen. De lidstaten behouden het recht om een visum met territoriaal beperkte geldigheid af te geven en de visumsticker op een afzonderlijk blad aan te brengen overeenkomstig de artikelen 25 en 29 van Verordening (EG) nr. 810/2009 en/of af te wijken van de in artikel 6 van Verordening (EU) 2016/399 vastgestelde toegangsvoorwaarden. De lidstaten moeten met name van dit recht gebruikmaken om de eerbiediging van de rechten van het kind en het beginsel van non-refoulement te waarborgen.

De voorgestelde maatregel laat het recht op asiel en het acquis van de Unie inzake asiel onverlet.

Ten slotte zij erop gewezen dat de door Rusland in de bezette buitenlandse gebieden afgegeven reisdocumenten weliswaar niet zouden worden erkend met het oog op binnenkomst in het Schengengebied, maar op binnenlands niveau wel geldig blijven als identiteitsbewijs.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de EU.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De Commissie zal de uitvoering van de voorgestelde maatregel monitoren en evalueren in het kader van de plaatselijke Schengensamenwerking en in het kader van het bij artikel 8 van Besluit nr. 1105/2011/EU ingestelde reisdocumentencomité.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Op grond van het voorstel mogen Russische reisdocumenten die zijn afgegeven in de bezette buitenlandse gebieden of aan inwoners van die gebieden, niet worden erkend met het oog op de afgifte van een visum en het overschrijden van de buitengrenzen. Met het oog op rechtszekerheid, duidelijkheid en transparantie moet de Commissie een lijst opstellen van de Russische reisdocumenten die niet mogen worden erkend met het oog op reizen naar het Schengengebied. Deze lijst zal openbaar beschikbaar worden gesteld op de website van de Commissie als onderdeel van de tabel voor de erkenning van reisdocumenten en de lijst van door derde landen afgegeven reisdocumenten als opgesteld op grond van Besluit nr. 1105/2011/EU.

2022/0274 (COD)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de niet-erkenning van Russische reisdocumenten die zijn afgegeven in bezette buitenlandse gebieden

HET EUROPEES PARLEMENT EN 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,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Naar aanleiding van de illegale annexatie van de Autonome Republiek Krim en de stad Sevastopol door de Russische Federatie in 2014 en het aanhoudende destabiliserende optreden in het oosten van Oekraïne heeft de Europese Unie reeds economische sancties ingesteld in verband met de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren, ook gezien de onvolledige uitvoering van de akkoorden van Minsk, evenals sancties in verband met acties die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen, en sancties naar aanleiding van de illegale annexatie van de Autonome Republiek Krim en de stad Sevastopol door de Russische Federatie.

(2) Als ondertekenaar van de akkoorden van Minsk draagt de Russische Federatie 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 de Russische Federatie onmiskenbaar in strijd met de akkoorden van Minsk gehandeld, die bepalen dat deze gebieden weer volledig onder het gezag van de Oekraïense regering moeten worden gebracht.

(3) Het besluit van de Russische Federatie om de niet onder het gezag van de regering vallende gebieden in de Oekraïense oblasten Donetsk en Loehansk als onafhankelijke entiteiten te erkennen en het daaruit voortvloeiende besluit om Russische troepen naar deze 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.

(4) Militaire agressie in een buurland van de Europese 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.

(5) Sinds de illegale annexatie van het schiereiland de Krim heeft Rusland Russische internationale paspoorten afgegeven aan inwoners van de Krim. In mei 2022 heeft de Russische Federatie een vereenvoudigde Russische naturalisatieprocedure ingevoerd voor weeskinderen uit de zogenoemde Volksrepubliek Donetsk en de zogenoemde Volksrepubliek Loehansk, alsook uit Oekraïne. Het decreet is ook van toepassing op kinderen zonder ouderlijke zorg en op handelingsonbekwame personen die inwoner zijn van deze twee bezette gebieden. De systematische afgifte van Russische paspoorten in deze bezette gebieden vormt een verdere inbreuk op het internationale recht en de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne.

(6) Gezien de schendingen van het internationale recht en de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne, en teneinde een gemeenschappelijk visumbeleid en een gemeenschappelijke aanpak van de controles waaraan personen bij het overschrijden van de buitengrenzen worden onderworpen, te waarborgen, mogen Russische reisdocumenten die zijn afgegeven in bezette buitenlandse gebieden of aan inwoners van die gebieden, niet worden erkend als geldige reisdocumenten met het oog op de afgifte van een visum en het overschrijden van de buitengrenzen.

(7) De lidstaten zijn en blijven bevoegd voor de erkenning van reisdocumenten met het oog op de afgifte van een visum en het overschrijden van de buitengrenzen ingeval de Unie hierover geen standpunt heeft ingenomen.

(8) De maatregel waarbij Russische reisdocumenten die zijn afgegeven in bezette buitenlandse gebieden of aan inwoners van die gebieden, niet worden erkend met het oog op de afgifte van een visum en het overschrijden van de buitengrenzen, moet van toepassing zijn op alle geografische gebieden, met inbegrip van de door Rusland bezette Georgische gebieden Abchazië en Zuid-Ossetië. De niet-erkenning doet geen afbreuk aan de geldigheid van dergelijke documenten voor andere doeleinden, waaronder als bewijs van identiteit in een nationale context.

(9) Omwille van de rechtszekerheid en de transparantie moet de Commissie een lijst openbaar maken van Russische reisdocumenten die worden afgegeven in bezette buitenlandse gebieden of aan inwoners van die gebieden en die niet mogen worden erkend. Deze lijst moet worden opgenomen in de lijst van reisdocumenten die wordt opgesteld op grond van Besluit nr. 1105/2011/EU van het Europees Parlement en de Raad[8], en in de bijbehorende erkenningstabel, die informatie over erkende en niet-erkende reisdocumenten bevat en die online openbaar beschikbaar is.

(10) 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 deze familieleden om het grondgebied van de lidstaten binnen te komen zonder een geldig reisdocument in de zin van met name Richtlijn 2004/38/EG 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.

(11) 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. Dit besluit mag geen afbreuk doen aan het recht op asiel.

---

[8] 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).

(12) De lidstaten behouden de mogelijkheid om houders van in dit besluit bedoelde reisdocumenten die geen gebruik hebben gemaakt 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 en artikel 6, lid 5, van Verordening (EU) 2016/399.

(13) Het doel van dit besluit is de werking van het gemeenschappelijk visumbeleid en het Schengengebied te versterken. Deze doelstellingen kunnen niet door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt. Derhalve moet op Unieniveau een verplichting worden ingevoerd om bepaalde reisdocumenten niet te erkennen met het oog op de afgifte van een visum en het overschrijden van de buitengrenzen. De Unie kan daarom, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in dat artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat dit besluit niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken.

(14) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 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 interne recht zal omzetten.

(15) Dit besluit vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt[9]; Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van dit besluit en dit is niet bindend voor, noch van toepassing op Ierland.

(16) 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[10] die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punten A en B, van Besluit 1999/437/EG van de Raad[11].

(17) 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[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 2008/146/EG van de Raad[13].

---

9 Dit besluit valt niet onder de werkingssfeer van de maatregelen waarin is voorzien bij 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).

10 PB L 176 van 10.7.1999, blz. 36.

11 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).

12 PB L 53 van 27.2.2008, blz. 52.

13 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

(18) 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[14] 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[15].

(19) Artikel 1, punt a), van dit besluit vormt 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.

(20) Gezien de urgentie van de situatie en de aanhoudende illegale aanwezigheid van Rusland in buitenlandse gebieden moet dit besluit in werking treden op de eerste dag na die van de bekendmaking ervan,

HEBBEN HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Russische reisdocumenten die zijn afgegeven in bezette buitenlandse gebieden of aan inwoners van die gebieden, worden niet als geldige reisdocumenten erkend met het oog op:

(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

De Commissie stelt een lijst op van de in artikel 1 bedoelde Russische reisdocumenten.

Die lijst wordt openbaar beschikbaar gesteld als onderdeel van de op grond van Besluit nr. 1105/2011/EU opgestelde lijst van reisdocumenten.

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).

14 PB L 160 van 18.6.2011, blz. 21.

15 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).

Artikel 3

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

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement	*Voor de Raad*
De voorzitter	*De voorzitter*