

I

(Actos legislativos)

DECISIONES

DECISIÓN (UE) 2022/2512 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

de 14 de diciembre de 2022

sobre la no aceptación de los documentos de viaje de la Federación de Rusia expedidos en Ucrania y Georgia

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 77, apartado 2, letras a) y b),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario ⁽¹⁾,

Considerando lo siguiente:

- (1) En respuesta a la anexión ilegal de la República Autónoma de Crimea y de la ciudad de Sebastopol por parte de la Federación de Rusia (en lo sucesivo, «Rusia») en 2014 y a sus continuas acciones desestabilizadoras en el este de Ucrania, la Unión ya introdujo sanciones económicas vinculadas a la aplicación incompleta de los acuerdos firmados en Minsk bajo los auspicios del Grupo de Contacto Tripartito sobre Ucrania de la OSCE en respuesta a la crisis en Ucrania y su entorno (en lo sucesivo, «Acuerdos de Minsk»), sanciones con respecto a acciones que menoscaban o amenazan la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania, y sanciones en respuesta a la anexión ilegal de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol por parte de Rusia.
- (2) Como signataria de los Acuerdos de Minsk, Rusia tiene la responsabilidad clara y directa de trabajar para encontrar una solución pacífica al conflicto en consonancia con los principios establecidos en los Acuerdos de Minsk. Con la decisión de reconocer las regiones del este de Ucrania no controladas por el Gobierno como entidades independientes, Rusia ha vulnerado claramente los Acuerdos de Minsk, que estipulan el retorno pleno de dichas regiones al control del Gobierno ucraniano. Esa decisión y la decisión consiguiente de enviar tropas rusas a dichas regiones menoscaban en aún mayor medida la soberanía y la independencia de Ucrania y constituyen una grave violación del Derecho internacional y de los acuerdos internacionales, incluidos la Carta de las Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki, la Carta de París y el Memorando de Budapest.
- (3) El 24 de febrero de 2022, el Consejo Europeo, junto con sus socios internacionales, condenó con la máxima firmeza la agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania y expresó su plena solidaridad con Ucrania y el pueblo ucraniano. Además, el Consejo Europeo, en sus Conclusiones de 24 de febrero de 2022, exigió a Rusia que pusiera fin inmediatamente a sus acciones militares, retirara incondicionalmente todas sus fuerzas y equipos militares de todo el territorio de Ucrania y respetara plenamente la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente. El Consejo Europeo, en sus Conclusiones de 25 de marzo de 2022, 31 de mayo de 2022 y 24 de junio de 2022, reiteró esa posición.

⁽¹⁾ Posición del Parlamento Europeo de 24 de noviembre de 2022 (pendiente de publicación en el Diario Oficial) y Decisión del Consejo de 8 de diciembre de 2022.

- (4) En cuanto a Georgia, el 1 de septiembre de 2008, en las Conclusiones de la Presidencia durante el Consejo Europeo extraordinario, el Consejo Europeo condenó firmemente la decisión unilateral de Rusia de reconocer la independencia de Abjasia y Osetia del Sur, e hizo un llamamiento a los demás países para que no reconocieran dicha independencia.
- (5) Una agresión militar que tiene lugar en un país limítrofe con la Unión, como la que se ha producido en Ucrania y que ha dado lugar a las medidas restrictivas, justifica la adopción de medidas destinadas a proteger los intereses esenciales de la Unión y de sus Estados miembros en materia de seguridad.
- (6) Desde la anexión ilegal de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol el 18 de marzo de 2014, Rusia ha expedido pasaportes internacionales rusos a los residentes de dichos territorios. El 24 de abril de 2019, el presidente de Rusia firmó un decreto por el que se simplificaba el procedimiento para los residentes de las regiones no controladas por el Gobierno de las provincias ucranianas de Donetsk y Luhansk para obtener la nacionalidad rusa, incluido el procedimiento para la expedición de pasaportes internacionales rusos a dichos residentes. Mediante un decreto de 11 de julio de 2022, Rusia amplió la práctica de expedir pasaportes internacionales ordinarios rusos a residentes de otras regiones de Ucrania no controladas por el Gobierno, en particular de las regiones de Jersón y Zaporíyia. En mayo de 2022, Rusia introdujo un procedimiento de naturalización simplificado para los niños huérfanos de las denominadas «República Popular de Donetsk» y «República Popular de Luhansk», así como de Ucrania. El decreto también se aplica a los niños privados de cuidados parentales y a las personas legalmente incapacitadas que son habitantes de dichas dos regiones ocupadas. La expedición sistemática de pasaportes rusos en dichas regiones ocupadas constituye una nueva vulneración del Derecho internacional y de la integridad territorial, la soberanía y la independencia de Ucrania.
- (7) La Unión y sus Estados miembros, así como Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein, no han reconocido la anexión ilegal y han condenado la ocupación ilegal de regiones y territorios de Ucrania por parte de Rusia. Esto se refiere, en particular, a la anexión ilegal de la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol, a la ocupación ilegal de las regiones de Donetsk y Luhansk, así como a las nuevas ocupaciones ilegales de las regiones orientales y meridionales de Ucrania, en particular, las regiones de Jersón y Zaporíyia. Los Estados miembros, así como Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein, no reconocen, o están en proceso de dejar de reconocer, los documentos de viaje de la Federación de Rusia (en lo sucesivo, «documentos de viaje rusos») expedidos en esas regiones y territorios. Lo mismo ocurre con los documentos de viaje rusos expedidos en los territorios georgianos de Abjasia y Osetia del Sur no controlados por el Gobierno georgiano en el momento de la entrada en vigor de la presente Decisión (en lo sucesivo, «territorios separatistas»).
- (8) Con el fin de garantizar una política común de visados y un enfoque común para los controles a los que están sujetas las personas que cruzan las fronteras exteriores, no debe aceptarse ningún documento de viaje ruso expedido a personas residentes en regiones o territorios de Ucrania ocupados por Rusia o en los territorios separatistas de Georgia como documento de viaje válido a efectos de la expedición de un visado y del cruce de las fronteras exteriores. Los Estados miembros deben poder conceder excepciones a las personas que ya tenían la ciudadanía rusa en la fecha en que empezaron a expedirse los documentos de viaje rusos en la región o el territorio ocupado correspondiente o en un territorio separatista. Tales excepciones también deben aplicarse a los descendientes de dichas personas. Los Estados miembros también deben poder conceder excepciones si la persona era un menor o una persona legalmente incapacitada en el momento de la expedición de tal documento de viaje.
- (9) La presente Decisión no afecta a la competencia de los Estados miembros para el reconocimiento de documentos de viaje.
- (10) En aras de la seguridad jurídica y la transparencia, la Comisión debe elaborar, con la ayuda de los Estados miembros, una lista de los documentos de viaje rusos no aceptados. Dicha lista debe incluir las fechas a partir de las cuales comenzaron a expedirse y a no deber aceptarse dichos documentos de viaje. La Comisión debe adoptar un acto de ejecución que incorpore dicha lista. Dicho acto de ejecución debe publicarse en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y la lista debe incorporarse a la lista de documentos de viaje establecida en virtud de la Decisión n.º 1105/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo⁽²⁾, en un cuadro de documentos de viaje expedidos por terceros países y entidades territoriales que se encuentre disponible en línea para el público.

⁽²⁾ Decisión n.º 1105/2011/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la lista de documentos de viaje que permiten el cruce de las fronteras exteriores y en los que puede estamparse un visado, y sobre la creación de un mecanismo para elaborar esta lista (DO L 287 de 4.11.2011, p. 9).

- (11) La presente Decisión no afecta al derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia, incluida la posibilidad de que dichos miembros de la familia entren en el territorio de los Estados miembros sin un documento de viaje válido en el sentido de lo dispuesto, en particular, en la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾ y los acuerdos sobre la libre circulación de personas celebrados por la Unión y los Estados miembros, por una parte, y determinados terceros países, por otra. La Directiva 2004/38/CE permite, en las condiciones que en ella se especifican, restricciones a la libre circulación por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.
- (12) La presente Decisión respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- (13) La presente Decisión no afecta al acervo de la Unión en materia de asilo y, en particular, al derecho a solicitar protección internacional. Como se recuerda en la Comunicación de la Comisión de 4 de marzo de 2022 por la que se proporcionan directrices operativas para la gestión de las fronteras exteriores a fin de facilitar el cruce de fronteras en las fronteras entre la UE y Ucrania, los Estados miembros conservan la posibilidad de permitir que los titulares de documentos de viaje objeto de la presente Decisión que, por lo tanto, no cumplen una o más de las condiciones de entrada establecidas en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾ y que no hayan ejercido su derecho a solicitar protección internacional, entren en el territorio de los Estados miembros en determinados casos, tal como se establece en los artículos 25 y 29 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾ y en el artículo 6, apartado 5, del Reglamento (UE) 2016/399. Dichas excepciones deben aplicarse en la crisis actual en la mayor medida posible, en particular para permitir la entrada a todas las personas que entren en el ámbito de aplicación de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo ⁽⁶⁾.
- (14) Dado que el objetivo de la presente Decisión, a saber, reforzar el funcionamiento de la política común de visados y del espacio Schengen introduciendo la obligación de no aceptar determinados documentos de viaje a efectos de la expedición de visados y a efectos del cruce de las fronteras exteriores, no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, puede lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea (TUE). De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, la presente Decisión no excede de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.
- (15) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la Posición de Dinamarca, anejo al TUE y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación. Dado que la presente Decisión desarrolla el acervo de Schengen, Dinamarca decidirá, de conformidad con el artículo 4 de dicho Protocolo, dentro de un período de seis meses a partir de que el Consejo haya tomado una medida sobre la presente Decisión, si la incorpora a su legislación nacional.
- (16) La presente Decisión constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen, en las que Irlanda no participa de conformidad con la Decisión 2002/192/CE del Consejo ⁽⁷⁾; por lo tanto, Irlanda no participa en su adopción y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.

⁽³⁾ Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

⁽⁴⁾ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

⁽⁵⁾ Reglamento (CE) n.º 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados) (DO L 243 de 15.9.2009, p. 1).

⁽⁶⁾ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

⁽⁷⁾ Decisión 2002/192/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2002, sobre la solicitud de Irlanda de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen (DO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

- (17) Por lo que respecta a Islandia y Noruega, la presente Decisión constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea, la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen ⁽⁸⁾, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, puntos A y B, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo ⁽⁹⁾.
- (18) Por lo que respecta a Suiza, la presente Decisión constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen ⁽¹⁰⁾, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, puntos A y B, de la Decisión 1999/437/CE, en relación con el artículo 3 de la Decisión 2008/146/CE del Consejo ⁽¹¹⁾.
- (19) Por lo que respecta a Liechtenstein, la presente Decisión constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen ⁽¹²⁾, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, puntos A y B, de la Decisión 1999/437/CE, en relación con el artículo 3 de la Decisión 2011/350/UE del Consejo ⁽¹³⁾.
- (20) Por lo que respecta a Chipre, Bulgaria y Rumanía y Croacia, el artículo 1, letra a), de la presente Decisión constituye un acto que desarrolla el acervo de Schengen o está relacionado con él de otro modo en el sentido, respectivamente, del artículo 3, apartado 2, del Acta de Adhesión de 2003, del artículo 4, apartado 2, del Acta de Adhesión de 2005 y del artículo 4, apartado 2, del Acta de Adhesión de 2011, mientras que el artículo 1, letra b), constituye un acto que desarrolla el acervo de Schengen o está relacionado con él de otro modo en el sentido, respectivamente, del artículo 3, apartado 1, del Acta de Adhesión de 2003, del artículo 4, apartado 1, del Acta de Adhesión de 2005 y del artículo 4, apartado 1, del Acta de Adhesión de 2011.
- (21) Teniendo en cuenta la urgencia de la situación, conviene aplicar la excepción al plazo de ocho semanas prevista en el artículo 4 del Protocolo n.º 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, anejo al TUE, al TFUE y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.
- (22) A fin de permitir la rápida aplicación de las medidas establecidas en la presente Decisión, y debido a la situación de emergencia en las regiones y territorios de Ucrania ocupados por Rusia, así como en los territorios separatistas de Georgia, la presente Decisión debe entrar en vigor con carácter de urgencia el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

⁽⁸⁾ DO L 176 de 10.7.1999, p. 36.

⁽⁹⁾ Decisión 1999/437/CE del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO L 176 de 10.7.1999, p. 31).

⁽¹⁰⁾ DO L 53 de 27.2.2008, p. 52.

⁽¹¹⁾ Decisión 2008/146/CE del Consejo, de 28 de enero de 2008, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO L 53 de 27.2.2008, p. 1).

⁽¹²⁾ DO L 160 de 18.6.2011, p. 21.

⁽¹³⁾ Decisión 2011/350/UE del Consejo, de 7 de marzo de 2011, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, sobre la supresión de controles en las fronteras internas y la circulación de personas (DO L 160 de 18.6.2011, p. 19).

HAN ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Los documentos de viaje de la Federación de Rusia (en lo sucesivo, «documentos de viaje rusos») expedidos en las regiones o territorios de Ucrania ocupados por la Federación de Rusia o en los territorios separatistas de Georgia no controlados por el Gobierno georgiano en el momento de la entrada en vigor de la presente Decisión, o a personas residentes en dichas regiones y territorios, no se aceptarán como documentos de viaje válidos a los siguientes efectos:

- a) la expedición de un visado de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 810/2009;
- b) el cruce de las fronteras exteriores de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/399.

Artículo 2

No obstante lo dispuesto en el artículo 1, podrá aceptarse un documento de viaje ruso contemplado en el artículo 1:

- a) si su titular era ciudadano ruso antes de la fecha pertinente indicada en el acto de ejecución a que se refiere el artículo 3 o si el titular es un descendiente de dicho ciudadano ruso;
- b) si su titular era un menor o una persona legalmente incapacitada en el momento de la expedición de dicho documento de viaje.

Los Estados miembros podrán permitir que los titulares de documentos de viaje objeto de la presente Decisión entren en el territorio de los Estados miembros en determinados casos, tal como se establece en los artículos 25 y 29 del Reglamento (CE) n.º 810/2009 y en el artículo 6, apartado 5, del Reglamento (UE) 2016/399.

La presente Decisión no afectará al acervo de la Unión en materia de asilo y, en particular, al derecho a solicitar protección internacional.

Artículo 3

La Comisión elaborará, con la ayuda de los Estados miembros, una lista de los documentos de viaje a que se refiere el artículo 1, que incluya las fechas a partir de las cuales comenzaron a expedirse dichos documentos de viaje rusos.

La Comisión adoptará un acto de ejecución que incorpore la lista a que se refiere el párrafo primero. Dicho acto de ejecución se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea* y la lista se incorporará a la lista de documentos de viaje establecida en virtud de la Decisión n.º 1105/2011/UE.

Artículo 4

La presente Decisión entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Artículo 5

Los destinatarios de la presente Decisión son los Estados miembros de conformidad con los Tratados.

Hecho en Estrasburgo, el 14 de diciembre de 2022.

Por el Parlamento Europeo

La Presidenta

R. METSOLA

Por el Consejo

El Presidente

M. BEK
