



Брюксел, 14 януари 2025 г.
(OR. en)

16833/2/24
REV 2 (bg, cs, da, el, es, et, ga, hr, hu, it, lv,
lt, pt, sk, sl, sv)

JAI 1865
ASILE 129
MIGR 461
FRONT 339
HYBRID 154
RELEX 1606

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

№ док. Ком.:	COM(2024) 570 final/2
Относно:	СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно борбата с хибридните заплахи, произтичащи от използването на миграцията като оръжие, и укрепването на сигурността по външните граници на ЕС

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2024) 570 final/2.

Приложение: COM(2024) 570 final/2



Брюксел, 10.1.2025 г.
COM(2024) 570 final/2

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2024) 570 of 11.12.2024

Minor adjustment to the cover page.

The text shall read as follows:

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И
СЪВЕТА**

**относно борбата с хибридните заплахи, произтичащи от използването на
миграцията като оръжие, и укрепването на сигурността по външните граници на
ЕС**

Съобщение относено борбата с хибридните заплахи, произтичащи от използването на миграцията като оръжие, и укрепването на сигурността по външните граници на ЕС

1. Предизвикателства по външните сухопътни граници на ЕС с Русия и Беларус и заплахата за сигурността на Съюза

Напоследък се наблюдава значително увеличение на броя на злонамерените дейности, насочени към Европейския съюз, при които се използват глобалната свързаност, веригите на доставки, икономическите зависимости, пропуските в правната уредба и отвореността на нашите демократични общества. Тези дейности приемат сложни форми, като например саботаж или кибератаки с цел увреждане на икономическите, енергийните или транспортните мрежи, както и чуждестранно манипулиране на информация и вмешателство в политическите процеси, което свидетелства за нарастващата дързост на тези хибридни атаки. ЕС предприема стъпки за укрепване на своята готовност и устойчивост, а Комисията е готова да подкрепя държавите членки в предприемането на действия по различните направления.

В заключенията си от октомври 2024 г. Европейският съвет подчерта, че на Русия и Беларус или на която и да е друга държава не може да се позволи да злоупотребяват с нашите ценности, включително правото на убежище, и да подкопават нашите демокрации. Европейският съвет изрази солидарност с Полша и с други държави членки, изправени пред тези предизвикателства, и припомни решимостта си да осигури ефективен контрол по външните граници на Съюза чрез всички налични средства, включително с подкрепата на Европейския съюз, в съответствие с правото на ЕС и международното право. Европейският съвет ясно посочи, че извънредните ситуации налагат съответни мерки⁽¹⁾. Още през декември 2023 г. Европейският съвет осъди всички хибридни атаки, включително инструментализирането на мигранти от трети държави за политически цели, и изрази решимостта на Съюза да противодейства на такива атаки, водени от Русия и Беларус⁽²⁾. Настоящото съобщение се съсредоточава върху външните сухопътни граници на ЕС с Русия и Беларус, но изложените в него съображения могат да се прилагат и другаде, ако това е надлежно обосновано от конкретните обстоятелства.

От февруари 2022 г. насам с военната си агресия срещу Украйна Русия грубо нарушава международното право, включително Устава на Организацията на обединените нации⁽³⁾, като подкопава европейската и световната сигурност и стабилност. Агресивната война на Русия срещу Украйна е нападение и срещу ценностите на демокрацията, принципите на правовата държава и основните права. Русия не е сама в действията си. Беларус често оказва помощ и решаваща подкрепа за руските дейности. Това се случва най-вече след налагането на санкции на режима на Лукашенко вследствие на фалшифицираните президентски избори през 2020 г. Тогава Беларус, с помощта на Русия, започна операция за създаване на изкуствен миграционен маршрут

(1) Заключение на Европейския съвет, 17.10.2024 г., EUCO 24/25, точка 38.

(2) Заключение на Европейския съвет, 15.12.2023 г., EUCO 20/23, точка 30.

(3) Резолюция на Общото събрание на ООН ES-11/1, 1.3.2022 г., [n2227227.pdf](#).

през сухопътните си граници с държави членки, по-специално Латвия, Литва и Полша, към други европейски държави.

Действията на Русия не само върнаха войната на европейския континент, но и създадоха усещане за несигурност и нестабилност. Това се подсилва от изострянето на провокациите и използването на тактики за хибридна война, като например използването на мигранти като оръжие, чрез които Русия и Беларус по изкуствен и противозаконен начин ⁽⁴⁾ улесняват незаконните миграционни потоци към външните граници на ЕС. Русия и Беларус се възползват от хората, като ги въвличат в своите актове на враждебност, пренебрегвайки тяхната уязвимост. Русия и Беларус използват тази хибридна война като политически инструмент с цел да дестабилизируют нашите общества и да подкопаят единството на Европейския съюз. Това застрашава не само националната сигурност и суверенитета на държавите членки, но и сигурността и целостта на Шенгенското пространство и сигурността на Съюза като цяло. Използването на насилие от страна на физически лица, по-специално когато действат в група, срещу гранични служители в контекста на някои случаи на незаконно влизане в Съюза допълнително утежнява положението и оказва сериозно въздействие върху обществото на ЕС. Оркестрираните от Русия и Беларус дейности имат за крайна цел също така да отслабят подкрепата, която Съюзът и неговите граждани предоставят на Украйна в законните ѝ усилия за самоотбрана.

Тази година броят на незаконно пристигащите лица на границите между ЕС и Беларус се увеличи значително (увеличение с 66 % през 2024 г. в сравнение със същия период на 2023 г.), особено на полско-беларуската граница. Това се дължи и на участието на беларуските органи в улесняването на преминаването, например като разрешават достъпа до граничната зона и снабдяват мигрантите със стълби и друго оборудване. Предвид факта, че над 90 % от мигрантите, преминаващи незаконно полско-беларуската граница, имат руска студентска или туристическа виза, е налице улесняване на тези движения от страна на руските органи. Подобни елементи се наблюдаваха през 2023 г. на финландско-руската граница, където по-голямата част от мигрантите притежаваха валидна руска виза и вече бяха правили опит да влязат в ЕС през Беларус. Неотдавнашното споразумение между Беларус и Русия за взаимно признаване на визи ⁽⁵⁾ би могло допълнително да улесни движението на граждани на трети държави между Русия и Беларус, включително на лица, които възнамеряват да преминат незаконно границата с ЕС. Освен това положението по другите участъци от границите на Съюза с Русия и Беларус продължава да буди безпокойство поради непрекъснатите заплахи, свързани с използването на мигранти като оръжие.

За да се гарантира сигурността на Съюза и териториалната цялост на държавите членки, е необходимо държавите членки, граничещи с Русия и Беларус, да могат да предприемат решителни и категорични действия с цел ефективен контрол на външните

⁽⁴⁾ Протокол срещу незаконния трафик на мигранти по суша, море и въздух, допълващ Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност.

⁽⁵⁾ Споразумението между Русия и Беларус беше ратифицирано през февруари 2023 г., а за дата на влизането му в сила беше определен 8 декември 2024 г. В него се предвижда, че чужденците, които са получили виза от Русия или Беларус, могат да преминават границите на другата държава, без да е необходимо да получават допълнителна виза.

граница на Съюза. Държавите членки носят отговорност за поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност в рамките на своята национална територия. Те също така са длъжни да предприемат всички необходими мерки за ефективен контрол и управление на външните граници, за да се гарантира високо равнище на сигурност в рамките на Съюза, както се изисква съгласно правото на ЕС.

Правото на убежище, зачитането на човешкото достойнство и принципът на забрана за връщане са важни основни елементи. Международното право и правото на ЕС позволяват на държавите членки да предприемат решителни мерки в ситуации, при които това е необходимо за опазване на сигурността и обществения ред, като същевременно се зачитат правата на всички лица, засегнати от мерките. С оглед на сериозния и траен характер на заплахата за сигурността на ЕС и за териториалната цялост на държавите членки, държавите членки могат да се позовават на разпоредбите на Договора, за да предприемат — по изключение и при строги условия — мерки, надхвърлящи предвиденото във вторичното законодателство на ЕС, под контрола на Съда на Европейския съюз.

2. Ответни мерки на политиката на ЕС и оперативна подкрепа

Европейският съюз предприе редица стъпки за противодействие на инструментализирането на мигранти, когато тази практика беше използвана по-специално от Беларус на границите с Латвия, Литва и Полша през 2021 г. и от Русия на границата с Финландия. В допълнение към силната политическа подкрепа Съюзът положи финансови, оперативни и дипломатически усилия, включително с държавите на произход и транзитно преминаване, за да реагира ефективно.

Тъй като инструментализирането на мигранти от враждебни държавни субекти често е съпътствано от действията на престъпни организации и контрабандисти на мигранти, въпросът беше разгледан в обновения План за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти (2021—2025 г.)⁽⁶⁾. Освен това в законодателното предложение за директива относно контрабандата на мигранти⁽⁷⁾ Комисията предложи ново престъпление „публично подбуждателство“ с цел противодействие на дейностите на контрабандистите, които умишлено подбуждат мигранти (включително в контекста на инструментализиране) към незаконно влизане, транзит или престой в ЕС. Инструментализирането на мигранти се счита за отегчаващо вината обстоятелство, което може да увеличи размера на наказанието. В преразгледания Кодекс на шенгенските граници изрично се предвижда, че случаите на инструментализиране на мигранти могат да бъдат основание за временното затваряне на гранични контролно-пропускателни пунктове на съответните външни граници. Когато голям брой мигранти се опитват да преминат техните външни граници по неразрешен начин, масово и с

⁽⁶⁾ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите, *Обновен план за действие на ЕС срещу контрабандата на мигранти (2021—2025 г.)*, 29.9.2021 г., COM(2021) 591 final.

⁽⁷⁾ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета за определяне на минимални правила за предотвратяване на подпомагането на незаконното влизане, транзит и престой в Съюза и за борба с него, както и за замяна на Директива 2002/90/ЕО на Съвета и на Рамково решение 2002/946/ПВР на Съвета, COM/2023/755 final.

използване на сила, държавите членки могат да предприемат необходимите мерки за опазване на сигурността, законността и реда. С Регламента за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства ⁽⁸⁾ се позволява на държавите членки да дерогират от някои процедурни правила на правото на ЕС в областта на убежището, за да се справят със ситуации на инструментализиране ⁽⁹⁾.

Понастоящем Комисията работи с държавите членки за прилагането на правилата, съдържащи се в Пакта за миграцията и убежището, включително Регламента за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства. Тя подпомага държавите членки в изготвянето на техните национални планове за изпълнение, които трябва да бъдат представени до 12 декември 2024 г. В тези планове за изпълнение трябва да се предвиждат подходящи мерки, за да могат държавите членки да бъдат подготвени да се справят и с проблема с инструментализирането, както е посочено в Регламента за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства, като те могат да бъдат допълнени с други инструменти, в които се разглеждат извънредните ситуации по външните граници на ЕС, както е описано в настоящото съобщение, за да се гарантира сигурността на Съюза и териториалната цялост на държавите членки.

Освен това Комисията продължава да работи в редица области за повишаване на цялостната устойчивост и капацитет на Съюза за реагиране на различни видове хибридни заплахи. В този контекст тя предложи нови правила, за да може ЕС да приема мерки срещу превозвачи (въздушни, морски, железопътни и автомобилни превозвачи и превозвачи по вътрешни водни пътища), които улесняват трафика на хора или незаконното превеждане през граница на мигранти или участват в такива дейности. Комисията настоятелно призовава Европейския парламент и Съвета да постигнат бърз напредък по това предложение. За да се справи с все по-честото използване на търговски транспортни средства от контрабандистите, включително за целите на инструментализирането на мигранти, през 2023 г. Комисията прие и започна да прилага инструментариум за превозвачите с цел подобряване на ситуационната осведоменост и обмена на информация както между държавите членки и агенциите на ЕС, така и с международните партньори, заинтересованите страни от сектора, националните органи и международните организации.

Комисията е решена да обърне внимание на онлайн измерението на инструментализирането, за да противодейства на разпространението на вредно съдържание и на чуждестранното манипулиране на информация и вмешателство, които поляризират нашите общества и водят до радикализация и насилие. Тя ще направи това чрез прилагането на ново законодателство, като например Акта за цифровите услуги, и чрез сътрудничество с технологичния сектор. ЕС предприема широк набор от действия за борба с хибридните заплахи в различни области на политиката (включително критичната инфраструктура и предизвикателствата пред киберсигурността), а от

⁽⁸⁾ Регламент (ЕС) 2024/1359 на Европейския парламент и на Съвета от 14 май 2024 г. за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства в областта на миграцията и убежището и за изменение на Регламент (ЕС) 2021/1147, PE/19/2024/REV/1 (ОВ L, 2024/1359, 22.5.2024 г.).

⁽⁹⁾ Например чрез удължаване на продължителността на процедурите на границата и разширяване на обхвата им, така че да се включат всички кандидати за международна закрила, както и чрез удължаване на сроковете за регистриране на молбите за убежище.

2022 г. разполага с инструментариум срещу хибридните заплахи като част от Стратегическия компас за укрепване на сигурността и отбраната на ЕС ⁽¹⁰⁾.

Понастоящем агенциите на ЕС предоставят оперативна подкрепа в регионите на източните сухопътни граници на ЕС и са готови да я засилят, за да помагат на държавите членки да противодействат на заплахите за сигурността по външните ни граници. Frontex може да предоставя подкрепа чрез съвместни операции и бърза гранична намеса, както и чрез улесняване на обмена на информация, техническа подкрепа, изграждане на капацитет и обучение и изпращане на служители за връзка. С цел подпомагане на вторичните проверки за сигурност могат също да бъдат разполагани гост служители на Европол. Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (EUAA) е на разположение да предоставя подкрепа с технически експерти по искане на държавите членки за подсилване на службите за приемане и предоставяне на убежище, когато е необходимо. Евроюст има готовност да подпомага наказателните разследвания, наказателните преследвания и съвместните екипи за разследване, ръководени от прокурори, в засегнатите държави членки. Освен това Механизмът за гражданска защита на Съюза, който беше използван още през 2021 г. в подкрепа на Литва, когато тя беше изправена пред инструментализиране на мигранти, е ефективен инструмент, който всички засегнати държави членки могат да използват, за да се подготвят за заплахи, произтичащи от използването на мигранти като оръжие, и за да предоставят ефективна подкрепа, включително на лицата в нужда.

Комисията също така увеличи финансовата подкрепа. През 2021 г. Комисията започна диалог с Латвия, Литва и Полша с цел да им предостави финансова подкрепа за управлението на границите в допълнение към вече разпределените средства по линия на националните програми в рамките на Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ИУГВП) за периода 2021—2027 г. (360 милиона евро) ⁽¹¹⁾. Впоследствие Комисията предприе и други конкретни действия в рамките на тематичния механизъм на ИУГВП с цел увеличаване на способностите за наблюдение на границите на държавите членки и справяне с новите предизвикателства по външните граници, включително покана за представяне на предложения в размер на 150 милиона евро за предоставяне на подкрепа на съседните на Беларус и Русия държави с цел справяне с нови заплахи за сигурността.

В допълнение към горепосоченото Съветът създаде и рамка за ограничителни мерки в отговор на дестабилизиращите действия на Русия в чужбина ⁽¹²⁾. Тази нова рамка позволява на ЕС да предприема действия спрямо лица и образувания, участващи в действия и политики, включително инструментализиране на мигранти от страна на правителството на Русия, които подкопават основните ценности на ЕС и неговите държави членки, тяхната сигурност, независимост и цялост. Съгласно тази новосъздадена рамка спрямо въпросните лица ще се прилага замразяване на активи, а

⁽¹⁰⁾ <https://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/>.

⁽¹¹⁾ През 2022 г. беше предоставена допълнителна подкрепа в размер на общо 200 милиона евро по линия на специфично действие в рамките на тематичния механизъм на ИУГВП (и спешна помощ (EMAS) за Литва).

⁽¹²⁾ Регламент (ЕС) 2024/2642 на Съвета от 8 октомври 2024 г. относно ограничителни мерки с оглед на дестабилизиращите дейности на Русия, ST/8744/2024/INIT (ОВ L, 2024/2642, 9.10.2024 г.).

на гражданите и дружествата от ЕС ще бъде забранено да им предоставят средства. Освен това на физическите лица може да бъде наложена забрана за пътуване.

3. Правна уредба

Съгласно Кодекса на шенгенските граници от държавите членки се изисква да защитават външните граници на ЕС. Те имат задължение да опазват целостта на Шенгенското пространство, като предотвратяват неразрешеното преминаване на границите, противодействат на трансграничната престъпност и предприемат мерки срещу лица, които са преминали границата незаконно⁽¹³⁾. По принцип държавите членки са тези, които имат право да контролират влизането, пребиваването и извеждането на чужденци⁽¹⁴⁾.

Същевременно при управлението на външните граници на ЕС държавите членки трябва да зачитат основните права и принципа на забрана за връщане. Този принцип е установен в Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и Протокола към нея от 1967 г. („Женевската конвенция“), Хартата на основните права, както и в Кодекса на шенгенските граници. Принципът е част от обичайното право, което е обвързващо за всички държави, и е залегнал в редица международни споразумения, като Конвенцията против изтезанията⁽¹⁵⁾ и Международния пакт за граждански и политически права⁽¹⁶⁾. Принципът на забрана за връщане защитава лицата, за които има сериозни основания да се счита, че в противен случай биха били изправени пред реална опасност да бъдат подложени на изтезания или друго нечовешко или унижително отношение или наказание.

Женевската конвенция изрично предвижда изключение от принципа на забрана за връщане⁽¹⁷⁾ по смисъла на тази конвенция, като очертава някои изключителни случаи, в които посоченият принцип не може да се приложи. Изключението се отнася до лица, за които има основателни причини да се счита, че представляват заплаха за сигурността на страната, или които са били осъждани за особено тежко престъпление и представляват заплаха за обществото⁽¹⁸⁾.

⁽¹³⁾ Член 13 от Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 г. относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (кодифициран текст) (ОВ L 77, 23.3.2016 г., стр. 1—52).

⁽¹⁴⁾ Вж. ЕСПЧ, *Abdulaziz, Cabales и Balandali / Обединеното кралство*, 28.5.1985 г., точка 67, и ЕСПЧ, голям състав, *N.D и N.T. / Испания*, 13.2.2020 г., точка 167.

⁽¹⁵⁾ Член 3 от Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание, 10.12.1984 г., Резолюция 39/46 на Общото събрание.

⁽¹⁶⁾ Член 7 във връзка с член 2 от Международния пакт за граждански и политически права, 16.12.1966 г., Резолюция 2200А (XXI) на Общото събрание.

⁽¹⁷⁾ Член 33, параграф 1 от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г.: „*Никоя договаряща държава няма по какъвто и да е начин да експулсира или връща („refouler“) бежанец до границата на територията, където са били застрашени животът или свободата му по причина на неговата раса, религия, националност, принадлежност към дадена социална група или политически възгледи*“.

⁽¹⁸⁾ Член 33, параграф 2 от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г.: „*От облагите от тази разпоредба обаче не може да се възползва бежанец, за който има основания да се смята, че представлява опасност за сигурността на страната, в която се намира, или който, веднъж осъждан с окончателна присъда за особено тежко престъпление, представлява опасност за обществото на тази страна*“.

Общата европейска система за убежище се основава на пълното и приобщаващо прилагане на Женевската конвенция ⁽¹⁹⁾. В Хартата на основните права ⁽²⁰⁾ се утвърждава правото на убежище въз основа на нормите, установени в Женевската конвенция ⁽²¹⁾ и принципа на забрана за връщане ⁽²²⁾, които от своя страна стъпват върху член 4 от Четвърти допълнителен протокол към Европейската конвенция за защита на правата на човека (ЕКПЧ) и членове 3 и 15 от ЕКПЧ. Основните права в Хартата имат същата юридическа сила като Договорите ⁽²³⁾ и трябва да бъдат зачитани при прилагането на правото на ЕС.

В настоящия момент и по външната граница на ЕС с Русия и Беларус е ясно, че държавите членки са подложени на хибридна атака от страна на враждебни държави, които възнамеряват да дестабилизируют региона чрез агресивна война срещу Украйна, като същевременно използват миграцията като оръжие, за да подкопаят сигурността на Съюза. Комисията е решена да подкрепя държавите членки, за да попречи на Русия и Беларус да постигнат своите цели, като използват нашите принципи и ценности срещу нас. Продължаващата заплаха по тези външни граници и нейното отражение върху сигурността на Съюза и на въпросните държави членки представляват извънредна и изключително сериозна ситуация. Всъщност обстановката по отношение на сигурността в Европейския съюз се е променила драстично в сравнение с момента, в който бяха приети съответните инструменти на международното право, и това може да се наложи да бъде взето предвид при прилагането им.

Гарантирането на националната сигурност е отговорност на всяка държава членка, както се признава в член 4, параграф 2 от ДЕС. Това следва да включва ненакърнимостта на основните функции на държавата и основните интереси на обществото ⁽²⁴⁾, опазването на териториалната цялост и поддържането на обществения ред. В член 72 от ДФЕС се признава, че при изключителни обстоятелства може да се наложи държавите членки да предприемат мерки от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, които дерогират от вторичното законодателство на ЕС, както е потвърдено от Съда на Европейския съюз. Всички подобни дерогации следва да бъдат изключение и да се прилагат само в ясно определени случаи ⁽²⁵⁾.

Както беше посочено от Европейския съвет, Комисията признава, че държавите членки трябва да са в състояние да направят необходимото, за да се отбраняват от хибридните атаки, извършвани от Русия и Беларус, и да защитават своята национална сигурност, обществен ред и суверенитет ⁽²⁶⁾. Държавите членки са тези, които определят основните си интереси в областта на сигурността и приемат подходящи мерки за

⁽¹⁹⁾ Член 78, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁽²⁰⁾ Харта на основните права на Европейския съюз (ОВ С 326, 26.10.2012 г., стр. 391—407).

⁽²¹⁾ Член 18 от Хартата.

⁽²²⁾ Член 19 от Хартата.

⁽²³⁾ Член 6, параграф 1 от Договора за Европейския съюз.

⁽²⁴⁾ Съединени дела C-511/18, C-512/18 и C-520/18 *La Quadrature du Net и други/Premier ministre и други*, ECLI:EU:C:2020:791, точка 135.

⁽²⁵⁾ Съединени дела C- 715/17, C- 718/17 и C- 719/17 *Комисия/Полиша, Комисия/Унгария и Комисия/Чехия*, ECLI:EU:C:2020:257, точка 143.

⁽²⁶⁾ Заклчения на Европейския съвет, 17.10.2024 г., EUCO 24/25, точка 38.

тяхната защита, като същевременно гарантират, че те са в съответствие с правото на ЕС и международното право ⁽²⁷⁾.

Когато противодействат на хибридните атаки на Русия и Беларус, държавите членки са изправени пред действия, които поради своето естество и значение излагат на риск националната сигурност. Може да се наложи държавите членки да приемат мерки, които да доведат до сериозна намеса в основните права, като например правото на убежище и свързаните с него гаранции, при спазване на изискванията, установени в член 52, параграф 1 от Хартата ⁽²⁸⁾. По-специално упражняването на основните права по Хартата може да бъде ограничено ⁽²⁹⁾ със закон и само доколкото същността на правата е гарантирана, надлежно се зачитат принципите на пропорционалност и необходимост и ограниченията отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на хората ⁽³⁰⁾.

Европейският съюз вече беше изправен пред ситуация, в която ограничаването на основните права, утвърдени в Хартата, беше необходимо за противодействие на хибридни заплахи, породени от Русия. През март 2022 г. Съюзът временно забрани на определени контролирани от държавата руски оператори да излъчват на територията на ЕС поради пропаганда и дезинформация, насочени към гражданското общество в Съюза ⁽³¹⁾. Заплахата представляваше сериозен риск за обществения ред и сигурност. Въпреки че решението засегна основното право на свобода на изразяване на мнение и свобода на информация, както и свободата на стопанска инициатива, Общият съд потвърди неговата законосъобразност, тъй като то бе в съответствие с изискванията на Хартата ⁽³²⁾ и целта на мярката, а именно защитата на ценностите на Съюза, по-специално сигурността и обществения ред, оправдаваше подобно ограничение ⁽³³⁾. Независимо от очевидните различия между свободата на изразяване на мнение и правото на убежище, този прецедент предоставя съответни насоки относно законосъобразните условия за ограничаване на правата по Хартата.

Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) също е признал, че някои извънредни ситуации оказват влияние върху тълкуването на правата по ЕКПЧ. По-конкретно според ЕСПЧ поведението на мигрантите, използващи сила в големи групи, за да щурмуват гранична ограда ⁽³⁴⁾ или разчитащи на своя голям брой, за да прекосят границата незаконно ⁽³⁵⁾, без да използват официални процедури за влизане, може да

⁽²⁷⁾ Съединени дела С- 715/17, С- 718/17 и С- 719/17 *Комисия/Полиша, Комисия/Унгария и Комисия/Чехия*, ECLI:EU:C:2020:257, точка 143.

⁽²⁸⁾ Съединени дела С-511/18, С-512/18 и С-520/18 *La Quadrature du Net и други/Premier ministre и други*, ECLI:EU:C:2020:791, точка 136.

⁽²⁹⁾ С изключение на правата от неподлежащ на дерогация характер, включително принципа на забрана за връщане.

⁽³⁰⁾ Член 52, параграф 1 от Хартата.

⁽³¹⁾ Решение (ОВППС) 2022/351 на Съвета от 1 март 2022 г. за изменение на Решение 2014/512/ОВППС относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ОВ L 65, 2.3.2022 г., стр. 5—7).

⁽³²⁾ Т-125/22, *RT France/Съвет на Европейския съюз*, ECLI:EU:T:2022:483, точка 145.

⁽³³⁾ Т-125/22, *RT France/Съвет на Европейския съюз*, ECLI:EU:T:2022:483, точка 202.

⁽³⁴⁾ ЕСПЧ, голям състав, *N.D и N.T./Испания*, 13.2.2020 г., точка 231.

⁽³⁵⁾ ЕСПЧ, *A.A. и други/Северна Македония*, 5.4.2022 г., точка 123.

оправдае действия на държавата, които не биха се считали за нарушаващи забраната за колективно експулсиране.

4. Сътрудничество със Съюза и други държави членки

Комисията признава, че с оглед на хибридните заплахи, породени от враждебни държави, които излагат на риск сигурността и териториалната цялост на държавите членки, както и поддържането на обществения ред, държавите членки могат да приемат извънредни мерки, за да се защитят от външни заплахи.

Агресивната война на Русия срещу Украйна и в този контекст общата враждебност, която Русия, със съучастието на Беларус, поддържа спрямо Европейския съюз, създаде несигурност за Съюза. Едно от най-сериозните проявления на тази враждебност е използването на миграцията като оръжие чрез непрекъснато улесняване и насърчаване на мигрантите да достигнат външните източни сухопътни граници на Съюза с цел оказване на натиск върху държавите членки и Съюза.

В тази ситуация засегнатите държави членки трябва да могат да се отбраняват, да осигуряват своята териториална цялост, да поддържат обществения ред и да опазват националната си сигурност, както се признава в член 4, параграф 2 от ДЕС и член 72 от ДФЕС, както и сигурността на Съюза като цяло. Същевременно действията на Русия и Беларус се възползват от слабостта на хората, някои от които са в уязвимо положение, и техните основни права, достойнство и специални нужди трябва да бъдат опазвани в съответствие с правото на ЕС и международното право.

Действията, предприети от държавите членки за опазване на националната сигурност в съответствие с Договорите, трябва да са съобразени с ограниченията и условията на правото на ЕС. Съдебната практика на Съда на Европейския съюз дава полезни насоки по отношение на условията и ограниченията, които трябва да се вземат предвид.

Всяка евентуална мярка трябва да бъде **пропорционална** и подходяща за справяне със заплахата, която представляват Русия и Беларус, и трябва да бъде **ограничена до строго необходимото** ⁽³⁶⁾. Държавите членки трябва да обяснят необходимостта и да представят обосновка при приемането на мерки, които имат за цел защитата на националната сигурност, в съответствие с Договорите ⁽³⁷⁾. Позоваването на защитата на интереси, били те и основни, само по себе си не е достатъчно, за да се изпълни изискването за обосновка ⁽³⁸⁾. Необходимостта да се приведат аргументи за пригодността и необходимостта на мерките също така изисква от държавите членки да обяснят защо разпоредбите за гъвкавост, които вече са на разположение съгласно

⁽³⁶⁾ Съединени дела C-511/18, C-512/18 и C-520/18 *La Quadrature du Net и други/Premier ministre и други*, ECLI:EU:C:2020:791, точка 147; дело C-808/18 *Комисия/Унгария*, ECLI:EU:C:2020:1029, точки 216 и 261; съединени дела C- 715/17, C- 718/17 и C- 719/17 *Комисия/Полша, Комисия/Унгария и Комисия/Чехия*, ECLI:EU:C:2020:257, точка 152.

⁽³⁷⁾ C-72/22 PPU *M.A.*, ECLI:EU:C:2022:505, т. 70; дело C-808/18 *Комисия/Унгария*, ECLI:EU:C:2020:1029, точка 214.

⁽³⁸⁾ Съединени дела C- 715/17, C- 718/17 и C- 719/17 *Комисия/Полша, Комисия/Унгария и Комисия/Чехия*, ECLI:EU:C:2020:257, точка 145.

достиженията на правото на ЕС, не са подходящи за справяне с конкретните обстоятелства ⁽³⁹⁾.

Освен това мерките, които могат да доведат до ограничаване на някои основни права, трябва да бъдат с **временен** характер. Фактът, че мерките ще бъдат ограничени във времето, е важен, когато се преценява дали се зачита същността на въпросното право ⁽⁴⁰⁾, тъй като извънредните мерки трябва да бъдат целенасочени, адаптирани към конкретните обстоятелства и ограничени във времето доколкото е необходимо.

Комисията насърчава държавите членки да направят внимателна оценка на всички засегнати интереси и да използват всички възможности, предоставени от правния ред на Съюза, когато предприемат извънредни мерки за справяне с хибридните атаки, както е очертано в настоящото съобщение. Като се има предвид, че с тези мерки се защитава общата външна граница, както и вътрешната и външната сигурност на самия Съюз, и с оглед на принципа на лоялно сътрудничество ⁽⁴¹⁾, държавите членки се приканват да си сътрудничат тясно със Съюза и с други държави членки. Комисията е готова да изпълнява институционалната си роля и да гарантира защитата на общия интерес на Съюза. Необходима е координация между съседните държави членки, за да се гарантира последователност и ефективност на всяко действие.

В този контекст е важно държавите членки да се консултират с Комисията и да информират останалите държави членки за извънредните мерки, които възнамеряват да предприемат и които предприемат за справяне с хибридните атаки, извършвани от Русия и Беларус. За държавите членки е важно да предоставят информацията относно мерките, които трябва да бъдат предприети, тяхната продължителност и обхват, правното основание и начина, по който държавите възнамеряват да спазват принципите и ограниченията, произтичащи от правото на ЕС и международното право, включително по отношение на основните права.

Комисията има готовност да работи с държавите членки, които предприемат подобни извънредни мерки, за да помогне да се гарантира, че всички съответни съображения са взети предвид. Комисията винаги ще подкрепя държавите членки в усилията им да гарантират безопасен и сигурен Съюз с напълно функциониращо Шенгенско пространство в полза на всички граждани на ЕС и при пълно зачитане на основните права. Съюзът няма да позволи на която и да е враждебна държава да злоупотребява с европейските ценности.

⁽³⁹⁾ Дело C-808/18 *Комисия/Унгария*, ECLI:EU:C:2020:1029, точки 217 и 218.

⁽⁴⁰⁾ T-125/22, *RT France/Съвет на Европейския съюз*, ECLI:EU:T:2022:483, точка 154.

⁽⁴¹⁾ Член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз.