

Brusel 14. ledna 2025
(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

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

| | |
|-----------------|---|
| Č. dok. Komise: | COM(2024) 570 final/2 |
| Předmět: | SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ o boji proti hybridním hrozbám vyplývajícím ze zneužívání migrace jako zbraně a o posilování bezpečnosti na vnějších hranicích EU |

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2024) 570 final/2.

Příloha: COM(2024) 570 final/2



V Bruselu dne 10.1.2025
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:

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o boji proti hybridním hrozbám vyplývajícím ze zneužívání migrace jako zbraně a o posilování bezpečnosti na vnějších hranicích EU

Sdělení o boji proti hybridním hrozbám vyplývajícím ze zneužívání migrace jako zbraně a o posilování bezpečnosti na vnějších hranicích EU

1. Výzvy na vnějších pozemních hranicích EU s Ruskem a Běloruskem a ohrožení bezpečnosti Unie

V poslední době došlo k výraznému nárůstu počtu nepřátelských činností zaměřených na Evropskou unii a využívajících globální konektivitu, dodavatelské řetězce, hospodářské závislosti, právní mezery a otevřenost našich demokratických společností. Tyto činnosti mají sofistikované formy, jako jsou sabotáže nebo kybernetické útoky, jejichž záměrem je narušit hospodářské, energetické nebo dopravní sítě, jakož i zahraniční manipulace s informacemi a vměšování se do politických procesů, které svědčí o rostoucí bezostyšnosti těchto hybridních útoků. EU podniká kroky k budování své připravenosti a odolnosti a Komise je připravena podpořit členské státy, aby jednaly na různých frontách.

Evropská rada ve svých závěrech z října 2024 zdůraznila, že Rusku a Bělorusku ani žádné jiné zemi nelze dovolit zneužívat naše hodnoty, včetně práva na azyl, a oslabovat naše demokracie. Evropská rada vyjádřila solidaritu s Polskem a dalšími členskými státy, které těmto problémům čelí, a prohlásila, že je odhodlána zajistit účinnou ochranu vnějších hranic Unie všemi dostupnými prostředky, a to i za podpory Evropské unie, v souladu s právem EU a mezinárodním právem. Evropská rada jasně uvedla, že výjimečné situace si vyžadují přiměřená opatření⁽¹⁾. Evropská rada již v prosinci 2023 odsoudila všechny hybridní útoky, včetně účelového zneužívání migrantů třetími zeměmi k politickým účelům, a vyjádřila odhodlání Unie proti těmto útokům ze strany Ruska a Běloruska⁽²⁾ bojovat. Toto sdělení se zaměřuje na vnější pozemní hranice EU s Ruskem a Běloruskem, ale úvahy v něm uvedené mohou být uplatněny i jinde, je-li to řádně odůvodněno zvláštními okolnostmi.

Od února 2022 Rusko svou vojenskou agresí vůči Ukrajině hrubě porušuje mezinárodní právo, včetně Charty Organizace spojených národů⁽³⁾, což narušuje evropskou a celosvětovou bezpečnost a stabilitu. Útočná válka Ruska proti Ukrajině je rovněž útokem na hodnoty demokracie, právního státu a na základní práva. Rusko není jediná země, která podniká takové kroky. Jeho činnost často podporovalo Bělorusko a poskytovalo mu rozhodující podporu. To platí zejména od uvalení sankcí na Lukašenkův režim po zfalšovaných prezidentských volbách v roce 2020. V té době Bělorusko za podpory Ruska zahájilo operaci s cílem vytvořit umělou migrační trasu přes pozemní hranice s členskými státy, zejména s Lotyšskem, Litvou a Polskem, do jiných evropských zemí.

Rusko nejenže vneslo do Evropy válku, ale jeho činy vyvolaly také pocit nejistoty a nestability. Situaci ještě zhoršují zesilující provokace a využívání hybridní válečné taktiky, jako je zneužívání migrantů jako zbraně. Rusko a Bělorusko tak uměle a nezákonně⁽⁴⁾ zprostředkovávají nelegální migrační toky směrem k vnějším hranicím EU. Rusko a Bělorusko zneužívají lidi k nepřátelskému jednání a neberou v úvahu jejich zranitelnost.

(1) Závěry Evropské rady, 17.10.24, EUCO 24/25, bod 38.

(2) Závěry Evropské rady, 15.12.23, EUCO 20/23, bod 30.

(3) Rezoluce Valného shromáždění OSN ES-11/1, 1.3.2022, [n2227227.pdf](#).

(4) Protokol proti pašování přistěhovalců po zemi, po moři a letecky, doplňující Úmluvu Organizace spojených národů proti nadnárodnímu organizovanému zločinu.

Zmíněné země využívají tuto hybridní válku jako politický nástroj s cílem destabilizovat naši společnost a oslabit jednotu Evropské unie. To ohrožuje nejen národní bezpečnost a svrchovanost členských států, ale také bezpečnost a integritu schengenského prostoru a bezpečnost Unie jako celku. Násilí ze strany jednotlivců, zejména při jednání ve skupině, vůči příslušníkům pohraniční stráže v souvislosti s některými nelegálními vstupy do Unie situaci dále zhoršuje a má vážný dopad na společnost EU. V konečném důsledku mají činnosti organizované Ruskem a Běloruskem rovněž oslabit podporu, kterou Unie a její občané poskytují Ukrajině v jejím legitimním úsilí o sebeobranu.

Letos se počet nelegálních příchozích na hranice mezi EU a Běloruskem výrazně zvýšil (66% nárůst v roce 2024 ve srovnání se stejným obdobím v roce 2023), zejména na polsko-běloruské hranici. Důvodem je rovněž zapojení běloruských orgánů do usnadňování cesty přes hranice, tj. povolení přístupu do pohraniční oblasti a vybavení migrantů žebříky a dalšími nástroji. Ruské orgány tento pohyb usnadňují vzhledem k tomu, že více než 90 % migrantů nelegálně překračujících polsko-běloruskou hranici má ruské studentské nebo turistické vízum. Podobné incidenty byly zaznamenány v roce 2023 na finsko-ruské hranici, kde většina migrantů měla platné ruské vízum a již dříve se pokusila vstoupit do EU přes Bělorusko. Pohyb státních příslušníků třetích zemí mezi Ruskem a Běloruskem, včetně těch, kteří mají v úmyslu nezákonně překročit hranice do EU, by mohla dále usnadnit nedávná dohoda mezi těmito zeměmi o vzájemném uznávání víz⁽⁵⁾. Situace na ostatních úsecích hranic Unie s Ruskem a Běloruskem je navíc i nadále znepokojivá, pokud jde o přetrvávající hrozby spojené se zneužíváním migrantů jako zbraně.

Aby byla zaručena bezpečnost Unie a územní celistvost členských států, je nezbytné, aby členské státy sousedící s Ruskem a Běloruskem byly schopny rozhodně a tvrdě jednat a účinně kontrolovat vnější hranice Unie. Členské státy jsou odpovědné za dodržování zákonů, udržování veřejného pořádku a zajištění vnitřní bezpečnosti na svém území. Mají rovněž povinnost přijmout veškerá opatření k účinné kontrole a správě vnějších hranic s cílem zajistit vysokou úroveň bezpečnosti v Unii, jak to vyžaduje právo EU.

Důležitými základními kameny jsou právo na azyl, úcta k lidské důstojnosti a zásada nenavrácení. Mezinárodní právo a právo EU umožňují členským státům rozhodným způsobem řešit situace, kdy je to nezbytné pro zachování bezpečnosti a veřejného pořádku, a zároveň respektovat práva osob, jichž se opatření týkají. Vzhledem k závažné povaze a přetrvávajícímu ohrožení bezpečnosti Unie a územní celistvosti členských států se členské státy mohou odvolávat na ustanovení Smlouvy, aby výjimečně a za přísných podmínek mohly překračovat rámec toho, co stanoví sekundární právní předpisy EU pod kontrolou Soudního dvora.

2. Politická reakce a operativní podpora EU

Evropská unie podnikla v boji proti účelovému využívání migrantů řadu kroků, když tuto praxi v roce 2021 využívalo Bělorusko na svých hranicích s Lotyšskem, Litvou a Polskem a Rusko zejména na svých hranicích s Finskem. Kromě silné politické podpory vyvinula Unie

⁽⁵⁾ Dohoda mezi Ruskem a Běloruskem byla ratifikována v únoru 2023 a měla vstoupit v platnost dne 8. prosince 2024. Stanoví, že cizinci, kteří obdrželi vízum od Ruska nebo Běloruska, mohou překročit hranice druhé země, aniž by museli získat další vízum.

finanční, operativní a diplomatické úsilí, a to i se zeměmi původu a tranzitu, s cílem účinně reagovat.

Vzhledem k tomu, že účelové využívání migrantů nepřátelskými státními aktéry se často směšuje s činností zločineckých organizací a převaděčů migrantů, byla tato otázka řešena v obnoveném akčním plánu EU proti převaděčství migrantů (2021–2025)⁽⁶⁾. Kromě toho Komise v legislativním návrhu směrnice o převaděčství migrantů⁽⁷⁾ navrhla nový trestný čin veřejného podněcování s cílem podchytit činnost převaděčů, která úmyslně podněcuje migranty (a to i v souvislosti s jejich účelovým využíváním) k tomu, aby nelegálně vstoupili do EU, projížděli přes ni nebo v ní pobývali. Účelové využívání migrantů je považováno za přitěžující okolnost, která může znamenat přísnější postih. Revidovaný Schengenský hraniční kodex výslovně uznává, že případy účelového využívání migrantů mohou odůvodnit dočasné uzavření hraničních přechodů na dotčených vnějších hranicích. Pokud se velký počet migrantů pokouší překročit vnější hranice nedovoleným způsobem, hromadně a za použití síly, mohou členské státy přijmout nezbytná opatření k zachování bezpečnosti a veřejného pořádku. Nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci⁽⁸⁾ umožňuje členským státům odchýlit se od určitých procesních pravidel azylového práva EU a řešit tak situaci účelového využívání migrantů⁽⁹⁾.

Komise nyní spolupracuje s členskými státy na provádění pravidel obsažených v paktu o migraci a azylu, včetně nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci. Podporuje členské státy při přípravě vnitrostátních prováděcích plánů, které mají být předloženy do 12. prosince 2024. Tyto prováděcí plány musí stanovit vhodná opatření, aby byly členské státy rovněž připraveny řešit otázku účelového využívání migrantů, jak je stanoveno v nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci, a mohou být doplněny dalšími nástroji, které zohledňují výjimečné situace na vnějších hranicích EU, jak je popsáno v tomto sdělení, aby byla zaručena bezpečnost Unie a územní celistvost členských států.

Kromě toho Komise nadále pracuje v řadě oblastí na zvýšení celkové odolnosti a schopnosti Unie reagovat na různé druhy hybridních hrozeb. V této souvislosti navrhla nová pravidla, aby EU mohla přijímat opatření proti dopravcům (leteckým, námořním, vnitrozemským vodním, železničním a silničním), kteří usnadňují obchodování s lidmi nebo převaděčství migrantů nebo se do nich zapojují. Komise naléhavě vyzývá Evropský parlament a Radu, aby v souvislosti s tímto návrhem urychleně pokročily. S cílem řešit rostoucí využívání komerčních dopravních prostředků převaděči, a to i za účelem účelového využívání migrantů, provádí Komise soubor nástrojů (přijat v roce 2023) týkající se provozovatelů dopravy s cílem zlepšit informovanost o situaci a výměnu informací, a to jak mezi členskými státy a

⁽⁶⁾ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, *Obnovený Akční plán EU proti převaděčství migrantů na období 2021–2025*, 29.9.2021, COM(2021) 591 final.

⁽⁷⁾ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se stanoví minimální pravidla pro předcházení napomáhání k nepovolenému vstupu, tranzitu a pobytu v Unii a pro boj proti takovému napomáhání a kterou se nahrazuje směrnice Rady 2002/90/ES a rámcové rozhodnutí Rady 2002/946/SVV, COM/2023/755 final.

⁽⁸⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1359 ze dne 14. května 2024 o řešení krizových situací a situací zásahu vyšší moci v oblasti migrace a azylu a o změně nařízení (EU) 2021/1147, PE/19/2024/REV/1, Úř. věst. L, 2024/1359, 22.5.2024.

⁽⁹⁾ Například prodloužením doby trvání řízení na hranicích a rozšířením jejich oblasti působnosti na všechny žadatele o mezinárodní ochranu a prodloužením lhůt pro registraci žádostí o azyl.

agenturami EU, tak s mezinárodními partnery, zúčastněnými stranami z odvětví, vnitrostátními orgány a mezinárodními organizacemi.

Komise je odhodlána řešit on-line rozměr účelového zneužívání migrantů s cílem bojovat proti šíření škodlivého obsahu a zahraniční manipulaci s informacemi a vměšování, které polarizují naši společnost a vedou k radikalizaci a násilí. Bude tak činit prováděním nových právních předpisů, jako je akt o digitálních službách, a spoluprací s technologickým průmyslem. EU přijímá širokou škálu opatření napříč oblastmi politiky (včetně výzev v oblasti kritické infrastruktury a kybernetické bezpečnosti) s cílem bojovat proti hybridním hrozbám a od roku 2022 má v rámci Strategického kompasu EU pro silnější bezpečnost a obranu EU⁽¹⁰⁾ zaveden hybridní soubor nástrojů.

Agentury EU v současné době poskytují operativní podporu v regionech EU u východních pozemních hranic a jsou připraveny ji navýšit, aby členským státům pomohly v boji proti bezpečnostním hrozbám na našich vnějších hranicích. Agentura Frontex může poskytovat podporu prostřednictvím společných operací, zásahů rychlé reakce na hranicích a usnadňováním výměny informací, technické podpory, budování kapacit a odborné přípravy, jakož i vysíláním styčných úředníků. Vyslání příslušníci Europolu mohou být rovněž vysláni na pomoc při sekundárních bezpečnostních kontrolách. Agentura Evropské unie pro otázky azylu (EUAA) poskytuje na žádost členských států podporu s technickými odborníky a podle potřeby posiluje přijímací a azylové služby. Eurojust je připraven podporovat vyšetřování a stíhání trestných činů a společné vyšetřovací týmy vedené státními zástupci vysílané do dotčených členských států. Účinným nástrojem je navíc mechanismus civilní ochrany Unie, který se uplatnil již v roce 2021 na podporu Litvy, jež čelila účelovému využívání migrantů, a který mohou všechny dotčené členské státy použít k přípravě na hrozby vyplývající z využívání migrantů jako zbraně a k poskytování účinné podpory, a to i osobám v nouzi.

Komise rovněž zvýšila finanční podporu. V roce 2021 zahájila Komise dialog s Lotyšskem, Litvou a Polskem s cílem poskytnout jim finanční podporu na správu hranic nad rámec částek, které již byly přiděleny prostřednictvím vnitrostátních programů v rámci Nástroje pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky na období 2021–2027 (360 milionů EUR)⁽¹¹⁾. Od té doby Komise zahájila další konkrétní opatření v rámci tematického Nástroje pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky s cílem zvýšit kapacity členských států v oblasti ostrahy hranic a řešit nové problémy na vnějších hranicích, včetně výzvy k poskytnutí 150 milionů EUR na podporu zemí sousedících s Běloruskem a Ruskem při řešení nových bezpečnostních hrozeb.

Kromě výše uvedeného Rada rovněž stanovila rámec pro omezující opatření v reakci na destabilizující činnosti Ruska v zahraničí⁽¹²⁾. Tento nový rámec umožňuje EU zaměřit se na jednotlivce a subjekty zapojené do činností a politik, včetně účelového využívání migrantů ruskou vládou, které podkopávají základní hodnoty EU a členských států, jejich bezpečnost,

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

⁽¹¹⁾ Dodatečná podpora v celkové výši 200 milionů EUR byla poskytnuta v roce 2022 prostřednictvím zvláštní akce v rámci tematického Nástroje pro finanční podporu správy hranic a vízové politiky (a mimořádné pomoci (EMAS) pro Litvu).

⁽¹²⁾ Nařízení Rady (EU) 2024/2642 ze dne 8. října 2024 o omezujících opatřeních vzhledem k destabilizujícím činnostem Ruska, ST/8744/2024/INIT (Úř. věst. L, 2024/2642, 9.10.2024).

nezávislost a integritu. Podle tohoto nově vytvořeného rámce se na dotčené osoby bude vztahovat zmrazení majetku a občané a společnosti v EU jim nebudou moci zpřístupňovat finanční prostředky. Zákaz cestování se může vztahovat i na fyzické osoby.

3. Právní rámec

Podle Schengenského hraničního kodexu jsou členské státy povinny chránit vnější hranice EU. Mají povinnost chránit integritu schengenského prostoru předcházením nedovolenému překračování hranic, bojem proti přeshraniční trestné činnosti a přijímáním opatření proti osobám, které překročily hranice nezákonně⁽¹³⁾. Členské státy mají v zásadě právo kontrolovat vstup, pobyt a vyhoštění cizinců⁽¹⁴⁾.

Zároveň musí členské státy při správě vnějších hranic EU dodržovat základní práva a zásadu nenavracení. Tato zásada je zakotvena v Úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951 a jejím protokolu z roku 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“), v Listině základních práv, jakož i v Schengenském hraničním kodexu. Je součástí obyčejového práva, které je závazné pro všechny státy, a je zakotveno v řadě mezinárodních dohod, jako je Úmluva proti mučení⁽¹⁵⁾ a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech⁽¹⁶⁾. Zásada nenavracení chrání osoby, u nichž existují závažné důvody se domnívat, že by jinak byly vystaveny reálnému riziku mučení nebo jiného nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání.

Ženevská úmluva výslovně stanoví výjimku ze zásady nenavracení⁽¹⁷⁾ ve smyslu této úmluvy a vymezuje některé výjimečné situace, v nichž se uvedená zásada nemůže uplatnit. Výjimka se vztahuje na osoby, u nichž existuje důvodné podezření, že představují ohrožení bezpečnosti země, nebo osoby, které byly odsouzeny za zvlášť závažný trestný čin a představují nebezpečí pro společnost⁽¹⁸⁾.

Společný evropský azylový systém je založen na úplném a inkluzivním uplatňování Ženevské úmluvy⁽¹⁹⁾. Listina základních práv⁽²⁰⁾ zakotvuje právo na azyl, přičemž vychází z norem stanovených Ženevskými úmluvami⁽²¹⁾, a zásadu nenavracení⁽²²⁾, přičemž vychází z článků 3, 4 a 15 čtvrtého dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o lidských právech

⁽¹³⁾ Článek 13 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikace) (Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1).

⁽¹⁴⁾ Viz ESLP, Abdulaziz, Cabales a Balkandali v. Spojené království, 28.5.1985, bod 67, a ESLP, velký senát, N.D. a N. T. v. Španělsko, 13.2.2020, bod 167.

⁽¹⁵⁾ Článek 3, Úmluva proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, 10.12.1984, rezoluce Valného shromáždění 39/46.

⁽¹⁶⁾ Článek 7 ve spojení s článkem 2, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, 16.12.1966, rezoluce Valného shromáždění 2200A (XXI).

⁽¹⁷⁾ Ustanovení čl. 33 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951: „Žádný smluvní stát nevyhostí jakýmkoli způsobem nebo nevrátí uprchlíka na hranice země, ve kterých by jeho život či osobní svoboda byly ohroženy na základě jeho rasy, náboženství, národnosti, příslušnosti k určité společenské vrstvě či politického přesvědčení.“

⁽¹⁸⁾ Ustanovení čl. 33 odst. 2 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951: „Výhody tohoto ustanovení však nemohou být požadovány uprchlíkem, který z vážných důvodů může být považován za nebezpečného v zemi, v níž se nachází, nebo který poté, co byl usvědčen konečným rozsudkem ze zvlášť těžkého trestného činu, představuje nebezpečí pro společnost této země.“

⁽¹⁹⁾ Ustanovení čl. 78 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

⁽²⁰⁾ Listina základních práv Evropské unie (Úř. věst. C 326, 26.10.2012, s. 391).

⁽²¹⁾ Článek 18 Listiny.

⁽²²⁾ Článek 19 Listiny.

(EÚLP). Základní práva v Listině mají stejnou právní sílu jako Smlouvy⁽²³⁾ a musí být při uplatňování práva EU dodržována.

V současné době a na vnější hranici EU s Ruskem a Běloruskem je zřejmé, že členské státy jsou vystaveny hybridnímu útoku ze strany nepřátelských států, které mají v úmyslu destabilizovat region prostřednictvím útočné války proti Ukrajině a zároveň využívají migraci jako zbraň s cílem ohrozit bezpečnost Unie. Komise je odhodlána podporovat členské státy, aby se Rusku a Bělorusku nepodařilo dosáhnout jejich cílů tím, že budou zneužívat naše vlastní zásady a hodnoty proti nám. Přetrvávající hrozba na těchto vnějších hranicích a její dopady na bezpečnost Unie a dotčených členských států představují výjimečnou a velmi závažnou situaci. Bezpečnostní prostředí Evropské unie se totiž ve srovnání s dobou, kdy byly příslušné nástroje mezinárodního práva přijaty, dramaticky změnilo, což může být nutné zohlednit při jejich uplatňování.

Zajištění národní bezpečnosti je v souladu s čl. 4 odst. 2 SEU odpovědností každého členského státu. To by mělo být chápáno tak, že zahrnuje integritu základních funkcí státu a základních zájmů společnosti⁽²⁴⁾, ochranu územní celistvosti a zachování veřejného pořádku. Článek 72 SFEU uznává, že za výjimečných okolností může být nutné, aby členské státy přijaly opatření z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti odchylovající se od sekundárních právních předpisů EU, jak potvrdil Soudní dvůr Evropské unie. Jakékoli takové odchylky by měly být výjimečné a měly by se uplatňovat pouze v jasně vymezených případech⁽²⁵⁾.

Jak uvedla Evropská rada, Komise uznává, že členské státy musí být schopny učinit nezbytné kroky, aby se bránily před hybridními útoky Ruska a Běloruska a chránily svou národní bezpečnost, veřejný pořádek a svrchovanost⁽²⁶⁾. Je na členských státech, aby vymezily své základní bezpečnostní zájmy a přijaly vhodná opatření na jejich ochranu a zároveň zajistily, aby byly v souladu s právem EU a mezinárodním právem⁽²⁷⁾.

Při boji proti hybridním útokům z Ruska a Běloruska se členské státy potýkají s činnostmi, které svou povahou a významem ohrožují národní bezpečnost. Členské státy mohou být nuceny přijmout opatření, která by mohla vést k závažným zásahům do základních práv, jako je právo na azyl a související záruky, s výhradou požadavků stanovených v čl. 52 odst. 1 Listiny⁽²⁸⁾. Zejména výkon základních práv Listiny může být omezen⁽²⁹⁾, pokud je stanoven zákonem a pouze pokud je zaručena podstata těchto práv, je náležitě zohledněna zásada proporcionality a nezbytnosti a omezení odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého⁽³⁰⁾.

⁽²³⁾ Ustanovení čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii.

⁽²⁴⁾ Spojené věci C-511/18, C-512/18 a C-520/18 *La Quadrature du Net a další v. Premier ministre a další*, ECLI:EU:C:2020:791, bod 135.

⁽²⁵⁾ Spojené věci C- 715/17, C- 718/17 a C- 719/17 *Evropská komise v. Polská republika, Evropská komise v. Maďarsko a Evropská komise v. Česká republika*, ECLI:EU:C:2020:257, bod 143.

⁽²⁶⁾ Závěry Evropské rady, 17.10.24, EUCO 24/25, bod 38.

⁽²⁷⁾ Spojené věci C- 715/17, C- 718/17 a C- 719/17 *Evropská komise v. Polská republika, Evropská komise v. Maďarsko a Evropská komise v. Česká republika*, ECLI:EU:C:2020:257, bod 143.

⁽²⁸⁾ Spojené věci C-511/18, C-512/18 a C-520/18 *La Quadrature du Net a další v. Premier ministre a další*, ECLI:EU:C:2020:791, bod 136.

⁽²⁹⁾ S výjimkou práv, od nichž se nelze odchyliť, včetně zásady nenavrácení.

⁽³⁰⁾ Ustanovení čl. 52 odst. 1 Listiny.

Evropská unie již čelila situaci, kdy bylo pro boj proti hybridním hrozbám, které Rusko představuje, nezbytné omezit základní práva zakotvená v Listině. V březnu 2022 Unie některým ruským provozovatelům kontrolovaným státem dočasně zakázala vysílání na území EU z důvodu šíření propagandy a dezinformací zaměřených na občanskou společnost v Unii⁽³¹⁾. Tato hrozba představovala vážné riziko pro veřejný pořádek a bezpečnost. Ačkoli toto rozhodnutí mělo dopad na základní právo na svobodu projevu a informací, jakož i na svobodu podnikání, Tribunál potvrdil jeho legalitu, neboť toto omezení bylo v souladu s požadavky stanovenými v Listině⁽³²⁾ a s cílem opatření, kterým je ochrana hodnot Unie, zejména bezpečnosti a veřejného pořádku⁽³³⁾. Bez ohledu na zjevné rozdíly mezi svobodou projevu a právem na azyl poskytuje tento precedens relevantní vodítka ohledně zákonných podmínek pro omezení práv zakotvených v Listině.

Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) rovněž uznal, že některé výjimečné situace mají dopad na výklad práv vyplývajících z EÚLP. Zejména rozhodl, že chování migrantů, kteří vzali hromadně a násilím ztečí hraniční oplocení⁽³⁴⁾ nebo se snažili hromadně překročit hranice nelegálně⁽³⁵⁾, namísto toho, aby využili oficiální postupy vstupu, může odůvodnit zásah státu, který by nebyl považován za porušení zákazu hromadného vyhoštění.

4. Spolupráce s Unii a dalšími členskými státy

Komise uznává, že s ohledem na hybridní hrozby, které představují nepřátelské státy a které ohrožují bezpečnost a územní celistvost členských států a udržování veřejného pořádku, mohou členské státy přijmout výjimečná opatření na obranu před vnějšími hrozbami.

Útočná válka Ruska proti Ukrajině a v této souvislosti obecně nepřátelství, které Rusko spolu s Běloruskem udržuje vůči Evropské unii, vytváří pro Unii nejistotu. Jedním z nejzávažnějších projevů je využívání migrace jako zbraně tím, že se migranti neustále podněcují k tomu, aby se dostali na vnější východní pozemní hranice Unie, a tato cesta se jim usnadňuje. Záměrem je vyvíjet tlak na členské státy a Unii.

S ohledem na tuto situaci musí být dotčené členské státy schopny se bránit, zajistit svou územní celistvost, udržovat veřejný pořádek a chránit svou národní bezpečnost, jak je uznáno v čl. 4 odst. 2 SEU a článku 72 SFEU, jakož i bezpečnost Unie jako celku. Kroky Ruska a Běloruska zároveň využívají osob, z nichž některé se nacházejí ve zranitelném postavení, a jejich základní práva, důstojnost a zvláštní potřeby musí být v souladu s právem EU a mezinárodním právem zachovány.

Opatření přijatá členskými státy k zachování národní bezpečnosti v souladu se Smlouvami musí být v souladu s omezeními a podmínkami práva EU. Judikatura Soudního dvora Evropské unie poskytuje užitečné vodítka, pokud jde o podmínky a meze, které je třeba zohlednit.

⁽³¹⁾ Rozhodnutí Rady (SZBP) 2022/351 ze dne 1. března 2022, kterým se mění rozhodnutí 2014/512/SZBP o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině (Úř. věst. L 65, 2.3.2022, s. 5).

⁽³²⁾ T-125/22, RT France v. Rada Evropské unie, ECLI:EU:T:2022:483, bod 145.

⁽³³⁾ T-125/22, RT France v. Rada Evropské unie, ECLI:EU:T:2022:483, bod 202.

⁽³⁴⁾ ESLP, velký senát, N.D. a N. T. v. Španělsko, 13.2.2020, bod 231.

⁽³⁵⁾ ESLP, A. A. a další v. Severní Makedonie, 5.4.2022, bod 123.

Veškerá opatření musí být **přiměřená** a vhodná k řešení hrozby, kterou Rusko a Bělorusko představují, a musí být **omezena na to, co je nezbytně nutné**⁽³⁶⁾. Členské státy musí při přijímání opatření, jejichž cílem je ochrana národní bezpečnosti, v souladu se Smlouvami⁽³⁷⁾ vysvětlit nezbytnost a poskytnout odůvodnění. Pouhé uplatnění ochrany zájmů, byť zásadní, nestačí k tomu, aby jako požadované odůvodnění vyhovělo⁽³⁸⁾. Potřeba argumentovat vhodností a nezbytností opatření rovněž vyžaduje, aby členské státy vysvětlily, proč nejsou k řešení konkrétních okolností vhodná ustanovení o flexibilitě, která jsou již v rámci *acquis* k dispozici⁽³⁹⁾.

Opatření, která mohou vést k omezení některých základních práv, musí být navíc **dočasné** povahy. Skutečnost, že by opatření byla časově omezená, je důležitá při posuzování toho, zda je respektována podstata dotčeného práva⁽⁴⁰⁾, neboť výjimečná opatření musí být cílená, přizpůsobená konkrétním okolnostem a omezena pouze na nezbytně nutnou dobu.

Komise vyzývá členské státy, aby při přijímání výjimečných opatření k boji proti hybridním útokům, jak uvádí toto sdělení, pečlivě zvážily všechny dotčené zájmy a využily všech možností, které právní řád Unie nabízí. Vzhledem k tomu, že tato opatření chrání společné vnější hranice, jakož i vnitřní a vnější bezpečnost Unie samotné, a s ohledem na zásadu loajální spolupráce⁽⁴¹⁾ se členské státy vyzývají, aby úzce spolupracovaly s Unií a dalšími členskými státy. Komise je připravena plnit svou institucionální úlohu a zajistit ochranu obecného zájmu Unie. K zajištění soudržnosti a účinnosti veškerých opatření je nezbytná koordinace mezi sousedícími členskými státy.

V této souvislosti je důležité, aby členské státy konzultovaly Komisi a informovaly ostatní členské státy o výjimečných opatřeních, která hodlají přijmout za účelem boje proti hybridním útokům ze strany Ruska a Běloruska. Je důležité, aby členské státy informovaly o opatřeních, která mají být přijata, o jejich trvání a rozsahu, o právním základu a o tom, jak hodlají dodržovat zásady a omezení vyplývající z práva EU a mezinárodního práva, a to i pokud jde o základní práva.

Komise je připravena spolupracovat s členskými státy, které taková výjimečná opatření přijmou, aby pomohla zajistit zohlednění všech relevantních aspektů. Komise bude vždy stát na straně členských států v jejich úsilí o zajištění bezpečné a zabezpečené Unie s plně funkčním schengenským prostorem ve prospěch všech občanů EU a při plném dodržování základních práv. Unie nedovolí žádnému nepřátelskému státu zneužívat evropské hodnoty.

⁽³⁶⁾ Spojené věci C-511/18, C-512/18 a C-520/18 *La Quadrature du Net a další v. Premier ministre a další*, ECLI:EU:C:2020:791, bod 147; věc C-808/18 *Komise v. Maďarsko*, ECLI:EU:C:2020:1029, body 216 a 261; spojené věci C- 715/17, C- 718/17 a C- 719/17 *Evropská komise v. Polská republika*, *Evropská komise v. Maďarsko a Evropská komise v. Česká republika*, ECLI:EU:C:2020:257, bod 152.

⁽³⁷⁾ C-72/22 *PPU M.A.*, ECLI:EU:C:2022:505, bod 70; věc C-808/18, *Komise v. Maďarsko*, ECLI:EU:C:2020:1029, bod 214.

⁽³⁸⁾ Spojené věci C- 715/17, C- 718/17 a C- 719/17 *Evropská komise v. Polská republika*, *Evropská komise v. Maďarsko a Evropská komise v. Česká republika*, ECLI:EU:C:2020:257, bod 145.

⁽³⁹⁾ Věc C-808/18 *Komise v. Maďarsko*, ECLI:EU:C:2020:1029, body 217 až 218.

⁽⁴⁰⁾ T-125/22, *RT France v. Rada Evropské unie*, ECLI:EU:T:2022:483, bod 154.

⁽⁴¹⁾ Ustanovení čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii.