



Brüssel, 14. jaanuar 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

SAATEMÄRKUSED

Komisjoni dok nr: COM(2024) 570 final/2

Teema: KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE
rände relvana kasutamisest tulenevate hübriidohtude tõrje ja julgeoleku
tugevdamise kohta ELi välispiiril

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2024) 570 final/2.

Lisatud: COM(2024) 570 final/2



Brüssel, 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:

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

**rände relvana kasutamisest tulenevate hübriidohtude tõrje ja julgeoleku tugevdamise
kohta ELi välispiiril**

Teatis „Rände relvana kasutamisest tulenevate hübriidohtude tõrje ja julgeoleku tugevdamine ELi välispiiril“

1. Probleemid ELi ning Venemaa ja Valgevene vahelisel maismaapiiril ning oht liidu julgeolekule

Viimasel ajal on märgatavalt sagenenud Euroopa Liidu vastu suunatud pahatahtlik tegevus, mille käigus kasutatakse ära meie demokraatliku ühiskonna seotust ülejäänud maailmaga ning meie tarneahelaid, majanduslikku sõltuvust, õiguslünki ja avatust. Selline tegevus on rafineeritud ning väljendub näiteks sabotaažis või küberrünnakutes, mille eesmärk on häirida majandus-, energia- ja transpordivõrkude toimimist, kuid samuti välisriigist lähtuvates infomanipulatsioonides ja sekkumistes poliitilistesse protsessidesse. See annab tunnistust hübriidrünnakute kasvavast jultumusest. EL astub samme, et parandada oma valmisolekut ja vastupidavust, ning komisjon on valmis toetama liikmesriikide tegevust eri valdkondades.

Euroopa Ülemkogu rõhutas oma 2024. aasta oktoobri järeldustes, et Venemaal ja Valgevenel ega ühelgi teisel riigil ei ole õigust kuritarvitada meie väärtusi, sealhulgas varjupaigaõigust, ega õõnestada meie demokraatiat. Ülemkogu väljendas solidaarsust Poola ja teiste liikmesriikidega, keda mõjutavad sellised probleemid, ning teatas oma kindlast otsusest tagada tulemuslik kontroll liidu välispiiride üle kõigi olemasolevate vahendite abil, sealhulgas Euroopa Liidu toel, kooskõlas ELi ja rahvusvahelise õigusega. Euroopa Ülemkogu selgitas, et eriolukorrad nõuavad vastavaid meetmeid¹. Ülemkogu oli juba 2023. aasta detsembris hukka mõistnud kõik hübriidrünnakud, sealhulgas rändajate ärakasutamise kolmandate riikide poolt poliitilistel eesmärkidel, ning väljendas liidu otsustavust takistada Venemaa ja Valgevene vastavaid rünnakuid². Käesolevas teatises keskendutakse ELi maismaapiirile Venemaa ja Valgevenega, kuid selle kaalutlusi võib kohaldada ka mujal, kui konkreetsed asjaolud seda nõuavad.

Alates 2022. aasta veebruarist on Venemaa Ukraina-vastase sõjalise agressiooniga rängalt rikkunud rahvusvahelist õigust, sealhulgas ÜRO põhikirja,³ ning kahjustanud Euroopa ja kogu maailma julgeolekut ja stabiilsust. Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu on ühtlasi rünnak demokraatia, õigusriigi ja põhiõiguste vastu. Venemaa ei tegutse üksinda. Valgevene on Venemaad sageli aidanud ja tema tegevust otsustavalt toetanud. Eriti on ta seda teinud alates Lukašenka režiimi suhtes sanktsioonide kehtestamisest pärast 2020. aasta võltsitud presidendivalimisi. Sel ajal käivitas Valgevene Venemaa toetusel operatsiooni, et luua kunstlik rändetee üle liikmesriikide, eelkõige Läti, Leedu ja Poola maismaapiiride teistesse Euroopa riikidesse.

Seega tõi Venemaa tegevus Euroopasse lisaks sõjale ka ebakindluse ja ebastabiilsuse tunde. Seda võimendavad tugevad provokatsioonid ja hübriidsõjataktiline, näiteks rändajate kasutamine relvana, mis tähendab, et Venemaa ja Valgevene hõlbustavad kunstlikult ja ebaseaduslikult⁴ rändevooge ELi välispiiridele. Venemaa ja Valgevene kasutavad inimesi ära,

¹ Euroopa Ülemkogu järeldused, 17. oktoober 2024, EUCO 24/25, punkt 38.

² Euroopa Ülemkogu järeldused, 15. detsember 2023, EUCO 20/23, punkt 30.

³ ÜRO Peaassamblee 1. märtsi 2022. aasta resolutsioon ES-11/1, [n2227227.pdf](#).

⁴ Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni täiendav maa-, mere- ja õhuteed pidi üle riigipiiri välismaalase ebaseaduslikku toimetamist tõkestav protokoll.

tehes neist oma vaenutegevuses relva ja eirates nende haavatavust. Venemaa ja Valgevene jaoks on hübriidsõda poliitiline vahend, millega destabiliseerida meie ühiskondi ja õõnestada Euroopa Liidu ühtsust. See ei ohusta mitte ainult liikmesriikide julgeolekut ja suveräänsust, vaid ka Schengeni ala turvalisust ja terviklikkust ning kogu liidu julgeolekut. Üksikisikute, eelkõige rühmana tegutsevate isikute vägivald piirivalveametnike vastu ebaseaduslikul liitu sisenemisel raskendab olukorda ja mõjutab tugevalt ELi ühiskonda. Kokkuvõttes püüavad Venemaa ja Valgevene selle tegevuse kaudu nõrgendada ka toetust, mida liit ja selle kodanikud annavad Ukrainale tema õiglasest vastupanust.

Sel aastal on ELi ja Valgevene piirile ebaseaduslike saabujate arv märgatavalt suurenenud (2024. aastal 66 % rohkem kui 2023. aasta samal perioodil), eelkõige Poola-Valgevene piiril. Põhjus on ka Valgevene ametivõimude osalemises piiriületuste hõlbustamisel, st piirilale juurdepääsu lubamisel ning rändajate varustamisel redelite ja muude vahenditega. Venemaa ametiasutused hõlbustavad neid liikumisi, kuna rohkem kui 90 % Poola-Valgevene piiri ebaseaduslikest ületajatest rändavad Venemaa tudengi- või turismiviisaga. Märke sellest täheldati 2023. aastal Soome ja Venemaa piiril, kus enamikul rändajatest oli kehtiv Venemaa viisa ja nad olid varem püüdnud siseneda ELi Valgevene kaudu. Hiljutine Valgevene ja Venemaa vaheline leping viisade vastastikuse tunnustamise kohta⁵ võib Venemaa ja Valgevene vahel liikumise kolmandate riikide kodanikele veelgi lihtsamaks teha, sealhulgas neile, kes kavatsevad ebaseaduslikult ELi piiri ületada. Lisaks pingestab olukorda liidu ning Venemaa ja Valgevene piiri teistes osades endiselt püsiv rändajate relvana kasutamise oht.

Liidu julgeoleku ja liikmesriikide territoriaalse terviklikkuse tagamiseks peavad Venemaa ja Valgevenega piirnevad liikmesriigid saama tegutseda otsustavalt ja kindlalt, et tulemuslikult kontrollida liidu välispiire. Liikmesriigid vastutavad avaliku korra säilitamise ja sisejulgeoleku eest oma territooriumil. Samuti on neil kohustus võtta kõik vajalikud meetmed välispiiride tõhusaks kontrollimiseks ja haldamiseks ning tagada vastavalt ELi õigusele kõrge julgeolekutase liidus.

Varjupaigaõigus, inimväärikuse austamine ning tagasisaatmise lubamatus on peamised nurgakivid. Rahvusvaheline õigus ja ELi õigus võimaldavad liikmesriikidel olukordi otsustavalt lahendada, kui see on vajalik julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks, austades samal ajal kõigi meetmetest mõjutatud isikute õigusi. Arvestades, et oht liidu julgeolekule ja liikmesriikide territoriaalsele terviklikkusele on tõsine ja püsiv, võivad liikmesriigid tugineda aluslepingu sätetele, et minna Euroopa Kohtu kontrolli all erandkorras ja rangetel tingimustel kaugemale sellest, mis on praegu ELi teistes õigusaktides sätestatud.

2. ELi poliitikameetmed ja operatiivtoetus

Euroopa Liit astus mitmeid samme rändajate ärakasutamise vastu, kui Valgevene käitus 2021. aastal oma piiridel nõnda Läti, Leedu ja Poolaga ning Venemaa Soomega. Lisaks tugevale poliitilisele toetusele võttis liit päritolu- ja transiitriike kaasates rahalisi, operatiivseid ja diplomaatilisi meetmeid, et vastus oleks tulemuslik.

⁵ Venemaa ja Valgevene vaheline leping ratifitseeriti 2023. aasta veebruaris ja selle jõustumistähtaeg oli 8. detsember 2024. Lepingus on sätestatud, et välismaalased, kes on saanud Venemaalt või Valgevenelt viisa, võivad ületada emma-kumma piiri ilma täiendava viisata.

Kuna rändajate ärakasutamine vaenulike riikide poolt kattub sageli kuritegelike organisatsioonide ja inimsugeldajate tegevusega, käsitleti seda küsimust ELi uuendatud tegevuskavas rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise tõkestamiseks (2021–2025)⁶. Seadusandlikus ettepanekus võtta vastu direktiiv rändajate smugeldamise kohta⁷ tegi komisjon ühtlasi ettepaneku muuta avalik õhutamine süüteoaks, et tõkestada selliste smugeldajate tegevust, kes tahtlikult õhutavad rändajaid (sh ärakasutamise kontekstis) sisenema ELi, seda läbima või seal ebaseaduslikult viibima. Rändajate ärakasutamist peetakse raskendavaks asjaoluks, mis võib tõsta karistustmäära. Läbivaadatud Schengeni piirieskirjades tunnistatakse selgesõnaliselt, et rändajate ärakasutamise juhtumid võivad õigustada piiripunktide ajutist sulgemist asjaomastel välispiiridel. Kui suur hulk rändajaid üritab ületada liikmesriigi välispiiri ebaseaduslikult, massiliselt ja jõuga, võivad liikmesriigid võtta vajalikke meetmeid, et tagada julgeolek ja avalik kord. Kriisiolukordi ja vääramatu jõu olukordi käsitlev määrus⁸ võimaldab liikmesriikidel teha erandeid ELi varjupaigaõiguse teatavatest menetlusnormidest, et lahendada ärakasutamisuhtumeid⁹.

Komisjon teeb nüüd liikmesriikidega koostööd, et rakendada rände- ja varjupaigaleppes sisalduvaid õigusnorme, sealhulgas kriisiolukordi ja vääramatu jõu olukordi käsitlevat määrust. Komisjon aitab liikmesriikidel koostada riiklikud rakenduskavad, mis tuleb esitada 12. detsembriks 2024. Nendes rakenduskavades tuleb ette näha asjakohased meetmed, et liikmesriigid oleksid valmis tegelema ka ärakasutamise, nagu on sätestatud kriisiolukordi ja vääramatu jõu olukordi käsitlevas määruses, ning kavasad võiks täiendada muude vahenditega, võttes kooskõlas käesoleva teatisega arvesse eriolukordi ELi välispiiril, et tagada liidu julgeolek ja liikmesriikide territoriaalne terviklikkus.

Lisaks jätkab komisjon tööd mitmes valdkonnas, et suurendada liidu üldist vastupanuvõimet ja suutlikkust reageerida mitmesugustele hübriidohtudele. Sellega seoses on komisjon teinud ettepaneku uute õigusnormide kohta, et EL saaks võtta meetmeid transpordiettevõtjate suhtes (õhu-, mere-, sisevee-, raudtee- ja maanteeveod), kes hõlbustavad inimkaubandust või rändajate smugeldamist või tegelevad sellega. Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles seda ettepanekut kiiresti menetlema. Selleks et tõkestada inimsugeldajatel üha laialdasemalt kasutada kommertsveokeid, sh rändajate ärakasutamise eesmärgil, võttis komisjon 2023. aastal vastu transpordiettevõtjaid käsitleva meetmepaketi, mida nüüd rakendatakse, et parandada olukorratadlikkust ja teabevahetust nii liikmesriikide ja ELi ametite vahel kui ka rahvusvaheliste partnerite, tööstusharu sidusrühmade, riiklike ametiasutuste ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

⁶ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, *ELi uuendatud tegevuskava rändajate ebaseadusliku üle piiri toimetamise tõkestamiseks (2021–2025)*, 29. september 2021, COM(2021) 591 final.

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles sätestatakse ebaseaduslikule liitu sisenemisele, liidust läbisõidule ja liidus viibimisele kaasaaitamise ennetamise ja tõkestamise miinimumnormid ning millega asendatakse nõukogu direktiiv 2002/90/EÜ ja nõukogu raamotsus 2002/946/JSK, COM/2023/755 final.

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. mai 2024. aasta määrus (EL) 2024/1359, mis käsitleb kriisiolukordi ja vääramatu jõu olukordi rände- ja varjupaigaküsimuste valdkonnas ning millega muudetakse määrust (EL) 2021/1147, PE/19/2024/REV/1 (ELT L, 2024/1359, 22.5.2024).

⁹ Näiteks pikendades piirimenetluste kestust, laiendades selle kohaldamisala kõigile rahvusvahelise kaitse taotlejatele ning pikendades varjupaigataotlejate registreerimise tähtaegu.

Komisjon on otsustanud tõkestada ära kasutamise ilminguid veebis, et ära hoida kahjuliku sisu levitamist ning välisriigist lähtuvat infomanipulatsiooni ja sekkumist, mis polariseerib meie ühiskonda ning põhjustab radikaliseerumist ja vägivalda. Selleks rakendatakse uusi õigusakte, nagu digiteenuste määrus, ja tehakse koostööd tehnoloogiaalase tegevusega. EL võtab hübriidohtude maandamiseks mitmesuguseid meetmeid kõigis poliitikavaldkondades (sealhulgas elutähtsa taristu ja küberturvalisuse probleemid) ning on alates 2022. aastast kehtestanud hübriidmeetmete paketi, mis on osa ELi strateegilisest kompassist ELi julgeoleku ja kaitse tugevdamiseks¹⁰.

ELi ametid pakuvad praegu operatiivtuge ELi idapiirialadel ja on valmis seda tõhustama, et aidata liikmesriikidel tulla toime julgeolekuohtudega meie välispiiridel. Frontex saab toetada ühisoperatsioonide, piirivalve kiirreageerimisrühmade, teabevahetuse, tehnilise toe, suutlikkuse suurendamise ja koolituse ning kontaktametnike lähetamise kaudu. Europoli külalisametnikke võib appi võtta ka teiseses julgeolekukontrollis. Euroopa Liidu Varjupaigaamet (EUAA) pakub liikmesriikidele soovi korral tuge tehniliste ekspertide näol, et tugevdada vastavalt vajadusele vastuvõtu- ja varjupaigateenuseid. Eurojust on valmis toetama kriminaaluurimisi ja süüdistuste esitamist ning prokuröride juhitavaid ühiseid uurimisrühmi mõjutatud liikmesriikides. Lisaks on liidu elanikkonnakaitse mehhanism toimiv vahend, mida kasutati juba 2021. aastal, et toetada Leedut rändajate ära kasutamise kriisi ajal ning mida kõik asjaomased liikmesriigid saavad kasutada, et olla valmis rändajate relvana kasutamise ohtudeks ja pakkuda tulemuslikku toetust, sealhulgas abivajajatele.

Komisjon on suurendanud ka rahalist toetust. 2021. aastal algatas komisjon dialoogi Läti, Leedu ja Poolaga, et pakkuda neile piirihalduseks rahalist toetust lisaks summadele, mis on aastateks 2021–2027 piirihalduse ja viisapoliitika rahastu raames riiklike programmide kaudu juba eraldatud (360 miljonit eurot)¹¹. Sellest ajast on komisjon piirihalduse ja viisapoliitika rahastu temaatilise rahastu raames võtnud muid erimeetmeid, et suurendada liikmesriikide piirivalvesuutlikkust ja lahendada uusi probleeme välispiiridel, sealhulgas üleskutse eraldada 150 miljonit eurot, millega toetada Valgevene ja Venemaa naaberriike uute julgeolekuohtudega toimetulekul.

Lisaks eespool nimetatule on nõukogu kehtestanud ka piiravate meetmete raamistiku vastuseks Venemaa destabiliseerivale tegevusele välismaal¹². Uus raamistik võimaldab ELil võtta sihikule isikud ja üksused, kes osalevad ELi ja selle liikmesriikide põhiväärtusi, nende julgeolekut, sõltumatust ja terviklikkust kahjustavates tegevustes, nagu rändajate ära kasutamine Venemaa valitsuse poolt. Uue raamistiku alusel külmutatakse sihtmärgiks olevate isikute varad ning ELi kodanikel ja ettevõtjatel on keelatud anda nende käsutusse rahalisi vahendeid. Lisaks võib kehtestada reisikeelu füüsilistele isikutele.

3. Õiguslik raamistik

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

¹¹ 2022. aastal anti piirihalduse ja viisapoliitika rahastu temaatilise rahastu (ja Leedule antava erakorralise abi) erimeetme kaudu lisatoetust kogusummas 200 miljonit eurot.

¹² Nõukogu 8. oktoobri 2024. aasta määrus (EL) 2024/2642, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa destabiliseeriva tegevusega, ST/8744/2024/INIT (ELT L, 2024/2642, 9.10.2024).

Schengeni piirieskirjade kohaselt peavad liikmesriigid kaitsma ELi välispiiri. Neil on kohustus säilitada Schengeni ala terviklikkus, tõkestada ebaseaduslikku piiriületust ja piiriülest kuritegevust ning võtta meetmeid ebaseaduslike piiriületajate suhtes¹³. Põhimõtteliselt on liikmesriikidel õigus kontrollida välismaalaste riiki sisenemist, seal elamist ja väljasaatmist¹⁴.

Samal ajal peavad liikmesriigid ELi välispiiride haldamisel austama põhiõigusi ning tagasisaatmise lubamatuse põhimõtet. See põhimõte on sätestatud 1951. aasta pagulasseisundi konventsioonis ja selle 1967. aasta protokollis (edaspidi „Genfi konventsioon“), ELi põhiõiguste hartas ning Schengeni piirieskirjades. See on osa tavaõigusest, mis on siduv kõigile riikidele, ning on sätestatud mitmes rahvusvahelises lepingus, nagu piinamisvastane konventsioon¹⁵ ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt¹⁶. Tagasisaatmise lubamatuse põhimõte kaitseb isikuid, kelle puhul on põhjendatult alust arvata, et vastasel juhul ähvardab neid reaalne piinamise või muu ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise oht.

Genfi konventsioon näeb sõnaselgelt ette erandi¹⁷ tagasisaatmise lubamatuse põhimõttest selle konventsiooni tähenduses, tuues välja teatavad eriolukorrad, kus seda põhimõtet ei saa kohaldada. Erand käsitleb isikuid, kelle puhul on põhjendatult alust arvata, et nad kujutavad endast ohtu riigi julgeolekule, või kes on süüdi mõistetud eriti raskes kuriteos ja kujutavad endast ohtu ühiskonnale¹⁸.

Euroopa ühine varjupaigasüsteem põhineb Genfi konventsiooni täielikul ja kaasaval kohaldamisel¹⁹. Põhiõiguste hartas²⁰ on sätestatud varjupaigaõigus, mis põhineb Genfi konventsiooni õigusnormidel²¹ ning tagasisaatmise lubamatuse põhimõttel²², mis tugineb Euroopa inimõiguste konventsiooni neljanda lisaprotokollil artiklile 4 ning konventsiooni artiklitele 3 ja 15. Hartas sätestatud põhiõigustel on aluslepingutega²³ samaväärne õigusjõud ja neid tuleb ELi õiguse kohaldamisel austada.

Praegu on ELi välispiiril Venemaa ja Valgevenega selge, et liikmesriigid on sattunud vaenulike riikide hübridrünnaku alla, mille eesmärk on destabiliseerida piirkonda Ukraina-vastase agressioonisõja kaudu ning kasutada samal ajal rännet relvana, et kahjustada liidu julgeolekut.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määruse (EL) 2016/399 (mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad)) (kodifitseeritud tekst) artikkel 13 (ELT L 77, 23.3.2016, lk 1–52).

¹⁴ Vt Euroopa Inimõiguste Kohus, *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali vs. Ühendkuningriik*, 28. mai 85, punkt 67, ja Euroopa Inimõiguste Kohus, suurkoda, *N.D ja N.T. vs. Hispaania*, 13. veebruar 2020, punkt 167.

¹⁵ Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni (ÜRO Peaassamblee 10. detsembri 1984. aasta resolutsioon 39/46) artikkel 3.

¹⁶ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakti (ÜRO Peaassamblee 16. detsembri 1966. aasta resolutsioon 2200A (XXI)) artikkel 7 koostoimes artikliga 2.

¹⁷ 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 33 lõige 1: „Osalisriik ei saada pagulast oma territooriumilt välja ega tagasi („refouler“) mis tahes viisil selle territooriumi piiridele, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu.“

¹⁸ 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni artikli 33 lõige 2: „Sätet ei kohaldata pagulasele, kelle suhtes on põhjendatud kartus, et ta võib asetada ohtu riigi julgeoleku või kes on kohtuotsuse alusel mõistetud süüdi eriti raskes kuriteos ja on seetõttu ühiskonnaohtlik.“

¹⁹ Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 78 lõige 1.

²⁰ Euroopa Liidu põhiõiguste harta (ELT C 326, 26.10.2012, lk 391–407).

²¹ Harta artikkel 18.

²² Harta artikkel 19.

²³ Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõige 1.

Komisjon on võtnud kohustuse toetada liikmesriike, et Venemaa ja Valgevene ei saavutaks oma eesmäärke sellega, et kasutavad meie põhimõtteid ja väärtusi meie vastu. Püsiv oht neil välispiiridel ning selle mõju liidu ja asjaomaste liikmesriikide julgeolekule on põhjustanud erakorralise ja väga tõsise olukorra. Tegelikult on Euroopa Liidu julgeolekukeskkond tunduvalt muutunud võrreldes ajaga, mil asjakohased rahvusvahelise õiguse aktid vastu võeti, ning seda võib olla vaja nende õigusaktide kohaldamisel arvesse võtta.

Riikliku julgeoleku tagamine on iga liikmesriigi kohustus, nagu on sätestatud ELi lepingu artikli 4 lõikes 2. Julgeoleku tagamist tuleks mõista nii, et see hõlmab riigi põhifunktsioonide terviklikkust ja ühiskonna peamisi huve,²⁴ territoriaalse terviklikkuse kaitset ning avaliku korra säilitamist. ELi toimimise lepingu artiklis 72 tunnustatakse, et erakorralistel asjaoludel võib liikmesriikidel olla avaliku korra või julgeolekuga seotud põhjustel vaja võtta meetmeid, mis kalduvad kõrvale ELi teisestest õigusaktidest, nagu on kinnitanud Euroopa Liidu Kohus. Kõik sellised erandid peaksid olema erakorralised ja kohaldatavad ainult selgelt määratletud juhtudel²⁵.

Komisjon nõustub Euroopa Ülemkogu seisukohaga, et liikmesriigid peavad suutma teha kõik vajaliku, et kaitsta end Venemaa ja Valgevene toime pandud hübriidrünnakute eest ning kaitsta oma riiklikku julgeolekut, avalikku korda ja suveräänsust²⁶. Liikmesriikide ülesanne on määrata kindlaks oma peamised julgeolekuvahendid ja võtta vastu asjakohased meetmed nende kaitsmiseks, tagades nende kooskõla ELi ja rahvusvahelise õigusega²⁷.

Venemaa ja Valgevene hübriidrünnakuid tõrjudes puutuvad liikmesriigid kokku tegevusega, mis oma olemuse ja tähtsuse tõttu seavad ohtu riikliku julgeoleku. Liikmesriigid võivad olla sunnitud võtma meetmeid, mis võivad tõsiselt riivata põhiõigusi, näiteks varjupaigaõigust ja sellega seotud tagatise, mille suhtes kohaldatakse ELi põhiõiguste harta artikli 52 lõike 1 nõudeid²⁸. Täpsemalt võib hartas sätestatud põhiõiguste kasutamist piirata,²⁹ kui seadus seda lubab, ja ainult sedavõrd, et säilib õiguste põhiolemus, proportsionaalsuse ja vajalikkuse põhimõtteid on nõuetekohaselt arvesse võetud ning piirangud vastavad liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi³⁰.

Euroopa Liit on juba olnud olukorras, kus hartas sätestatud põhiõiguste piiramine oli vajalik Venemaalt tulenevate hübriidohtude tõrjumiseks. 2022. aasta märtsis keelas liit ajutiselt teatavatel Venemaa riiklikel operaatoritel ringhäälingu edastuse ELi territooriumil liidu kodanikuühiskonna vastu suunatud propaganda ja desinformatsiooni tõttu³¹. Oht avalikule korrale ja julgeolekule oli tõsine. Ehkki see otsus mõjutas põhiõigust sõna- ja teabevabadusele

²⁴ Liidetud kohtuasjad C-511/18, C-512/18 ja C-520/18: *La Quadrature du Net jt vs. Premier Ministre jt*, ECLI:EU:C:2020:791, punkt 135.

²⁵ Liidetud kohtuasjad C-715/17, C-718/17 ja C-719/17: *komisjon vs. Poola, komisjon vs. Ungari ja komisjon vs. Tšehhi*, ECLI:EU:C:2020:257, punkt 143.

²⁶ Euroopa Ülemkogu järelused, 17. oktoober 2024, EUCO 24/25, punkt 38.

²⁷ Liidetud kohtuasjad C-715/17, C-718/17 ja C-719/17: *komisjon vs. Poola, komisjon vs. Ungari ja komisjon vs. Tšehhi*, ECLI:EU:C:2020:257, punkt 143.

²⁸ Liidetud kohtuasjad C-511/18, C-512/18 ja C-520/18: *La Quadrature du Net jt vs. Premier Ministre jt*, ECLI:EU:C:2020:791, punkt 136.

²⁹ Välja arvatud võõrandamatud õigused, sealhulgas tagasisaatmise lubamatuse põhimõte.

³⁰ Harta artikli 52 lõige 1.

³¹ Nõukogu 1. märtsi 2022. aasta otsus (ÜVJP) 2022/351, millega muudetakse otsust 2014/512/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas (ELT L 65, 2.3.2022, lk 5–7).

ning ettevõtlusvabadust, kinnitas Üldkohus selle õiguspärasust, kuna see vastas hartas sätestatud nõuetele³² ja meetme eesmärk, s.o liidu väärtuste, eelkõige julgeoleku ja avaliku korra kaitsmine, õigustas sellist piirangut³³. Hoolimata ilmsetest erinevustest sõnavabaduse ja varjupaigaõiguse vahel annab see pretsedent asjakohaseid suuniseid hartast tulenevate õiguste piiramise seaduspärasuse kohta.

Euroopa Inimõiguste Kohus on samuti tunnistanud, et teatavad eriolukorrad mõjutavad Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist tulenevate õiguste tõlgendamist. Eelkõige on kohus kindlaks teinud, et juhul, kui rändajad ründavad suurtes rühmades piiritara³⁴ või kasutavad ebaseaduslikuks piiriületuseks suuri inimmasse,³⁵ mitte aga ametlikke sisenemismenetlusi, võib see õigustada riigi tegevust, mida ei loeta kollektiivse väljasaatmise keeldu rikkuvaks.

4. Koostöö liidu ja teiste liikmesriikidega

Komisjon tunnistab, et võttes arvesse vaenulikest riikidest tulenevaid hübriidohte, mis ohustavad liikmesriikide julgeolekut ja territoriaalset terviklikkust ning avaliku korra säilitamist, võivad liikmesriigid võtta erakorralisi meetmeid, et kaitsta end väliste ohtude eest.

Venemaa agressioonisõda Ukraina vastu ja sellega seonduv üldine vaenulikkus, mida Venemaa on Valgevene osalusel Euroopa Liidu suhtes üles näidanud, on tekitanud liidus ebakindlust. Selle üks tõsisemaid ilminguid on rände relvana kasutamine, millega aidatakse ja julgustatakse pidevalt rändajaid jõudma liidu idapoolsele välispiirile ja mille eesmärk on avaldada survet liikmesriikidele ja liidule.

Sellises olukorras peab mõjutatud liikmesriikidel olema võimalik end kaitsta, et tagada territoriaalne terviklikkus, säilitada avalik kord ja kaitsta nii riiklikku julgeolekut, nagu on sätestatud ELi lepingu artikli 4 lõikes 2 ja ELi toimimise lepingu artiklis 72, kui ka liidu kui terviku julgeolekut. Samal ajal kasutavad Venemaa ja Valgevene ära inimesi, kellest osa on haavatavas olukorras, ning nende põhiõigusi, väärikust ja erivajadusi tuleb austada kooskõlas ELi ja rahvusvahelise õigusega.

Meetmed, mida liikmesriigid võtavad riikliku julgeoleku säilitamiseks vastavalt aluslepingutele, peavad olema kooskõlas ELi õiguse piirangute ja tingimustega. Euroopa Liidu Kohtu praktika annab kasulikke juhiseid tingimuste ja piirangute kohta, mida tuleb arvesse võtta.

Kõik meetmed peavad olema **proportsionaalsed** ja sobilikud Venemaalt ja Valgevenest tuleneva ohu maandamiseks ning need peavad **piirduma rangelt vajalikuga**³⁶. Kui liikmesriigid võtavad meetmeid, mille eesmärk on kaitsta riigi julgeolekut kooskõlas

³² T-125/22, *RT France vs. Euroopa Liidu Nõukogu*, ECLI:EU:T:2022:483, punkt 145.

³³ T-125/22, *RT France vs. Euroopa Liidu Nõukogu*, ECLI:EU:T:2022:483, punkt 202.

³⁴ Euroopa Inimõiguste Kohus, suurkoda, *N.D ja N.T. vs. Hispaania*, 13. veebruar 2020, punkt 231.

³⁵ Euroopa Inimõiguste Kohus, *A.A. jt vs. Põhja-Makedoonia*, 5. aprill 2022, punkt 123.

³⁶ Liidetud kohtuasjad C-511/18, C-512/18 ja C-520/18: *La Quadrature du Net jt vs. Premier Ministre jt*, ECLI:EU:C:2020:791, punkt 147; kohtuasi C-808/18: *komisjon vs. Ungari*, ECLI:EU:C:2020:1029, punktid 216 ja 261; Liidetud kohtuasjad C-715/17, C-718/17 ja C-719/17: *komisjon vs. Poola, komisjon vs. Ungari ja komisjon vs. Tšehhi*, ECLI:EU:C:2020:257, punkt 152.

aluslepingutega, peavad nad selgitama vajadust ja esitama põhjendused³⁷. Tuginemine kuitahes põhiliste huvide kaitsele ei ole nõutava arutluskäigu jaoks iseenesest piisav³⁸. Vajadus näidata meetmete sobivust ja vajalikkust eeldab ka seda, et liikmesriigid selgitaksid, miks liidu õiguslikus juba olemasolevad paindlikkussätted ei sobi konkreetse olukorra lahendamiseks.³⁹

Lisaks peavad meetmed, mis võivad kaasa tuua teatavate põhiõiguste piiramise, olema **ajutise** iseloomuga. Meetmete ajaline piiratus on tähtis hindamaks, kas asjaomase õiguse olemust austatakse,⁴⁰ kuna erakorralised meetmed peavad olema sihipärased ja kohandatud konkreetsetele oludele ning kehtima üksnes vajamineva aja vältel.

Komisjon kutsub liikmesriike, kes võtavad hübriidrännakute tõkestamiseks käesoleva teatise kohaseid erakorralisi meetmeid, kaaluma põhjalikult kõiki huve ja kasutama kõiki liidu õiguskorra pakutavaid võimalusi. Võttes arvesse, et need meetmed on ette nähtud ühise välispiiri ning liidu sise- ja välisjulgeoleku kaitseks, ning pidades silmas lojaalse koostöö põhimõtet,⁴¹ kutsutakse liikmesriike üles tegema tihedat koostööd liidu ja teiste liikmesriikidega. Komisjon on valmis täitma oma institutsioonilist rolli, et tagada liidu üldiste huvide kaitse. Meetmete järjepidevuse ja tulemuslikkuse tagamiseks on vajalik naaberliikmesriikide vaheline koordineerimine.

Sellega seoses on tähtis, et liikmesriigid konsulteeriks komisjoniga ja teavitaksid teisi liikmesriike erakorralistest meetmetest, mida nad kavatsesid võtta ja/või võtavad Venemaa ja Valgevene hübriidrännakute tõkestamiseks. Tähtis on, et liikmesriigid annaksid teada võetavatest meetmetest, nende kestusest ja ulatusest, õiguslikust alusest ning sellest, kuidas nad kavatsesid järgida ELi ja rahvusvahelisest õigusest tulenevaid põhimõtteid ja piiranguid, sealhulgas seoses põhiõiguste austamisega.

Komisjon on valmis tegema selliseid erakorralisi meetmeid kasutatavate liikmesriikidega koostööd, kindlustamaks, et võetakse arvesse kõiki asjakohaseid kaalutlusi. Komisjon toetab alati liikmesriike nende jõupingutustes tagada ohutu ja turvaline liit koos täielikult toimiva Schengeni alaga, mis toob kasu kõigile ELi kodanikele ja milles austatakse kõiki põhiõigusi. Liit ei luba ühelgi vaenulikul riigil euroopalikke väärtusi kuritarvitada.

³⁷C-72/22 PPU *M.A.*, ECLI:EU:C:2022:505, punkt 70; kohtuasi C-808/18: *komisjon vs. Ungari*, ECLI:EU:C:2020:1029, punkt 214.

³⁸ Liidetud kohtuasjad C-715/17, C-718/17 ja C-719/17: *komisjon vs. Poola, komisjon vs. Ungari ja komisjon vs. Tšehhi*, ECLI:EU:C:2020:257, punkt 145.

³⁹ Euroopa Liidu Kohus, C-808/18: *komisjon vs. Ungari*, ECLI:EU:C:2020:1029, punktid 217–218.

⁴⁰ Kohtuasi T-125/22, *RT France vs. Euroopa Liidu Nõukogu*, ECLI:EU:T:2022:483, punkt 154.

⁴¹ Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõige 3.