

Bruxelles, 14. siječnja 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

POP RATNA BILJEŠKA

Br. dok. Kom.: COM(2024) 570 final/2

Predmet: KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o
suzbijanju hibridnih prijetnji koje proizlaze iz korištenja migracija kao
oružja i o jačanju sigurnosti na vanjskim granicama EU-a

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2024) 570 final/2.

Priloženo: COM(2024) 570 final/2



Bruxelles, 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:

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o suzbijanju hibridnih prijetnji koje proizlaze iz korištenja migracija kao oružja i o jačanju sigurnosti na vanjskim granicama EU-a

Komunikacija o suzbijanju hibridnih prijetnji koje proizlaze iz korištenja migracija kao oružja i o jačanju sigurnosti na vanjskim granicama EU-a

1. Problemi na vanjskim kopnenim granicama EU-a s Rusijom i Bjelarusom te prijetnje za sigurnost Unije

U posljednje vrijeme znatno se povećao broj zlonamjernih aktivnosti usmjerenih protiv Europske unije koje iskorištavaju globalnu povezivost, lance opskrbe, gospodarske ovisnosti, pravne praznine i otvorenost naših demokratskih društava. Te su aktivnosti poprimile sofisticirane oblike kao što su sabotaza i kibernetički napadi čija je namjera poremetiti rad gospodarskih, energetskih ili prometnih mreža, kao i inozemna manipulacija informacijama i uplitanje u političke procese, što pokazuje sve veću drskost tih hibridnih napada. EU radi na izgradnji svoje pripravnosti i otpornosti, a Komisija je spremna poduprijeti države članice na raznim poljima.

U zaključcima iz listopada 2024. Europsko vijeće naglasilo je da se Rusiji i Bjelarusu, kao i bilo kojoj drugoj zemlji, ne može dopustiti da zlorabe naše vrijednosti, uključujući pravo na azil, i da podrivaju naše demokracije. Izrazilo je solidarnost s Poljskom i drugim državama članicama koje se suočavaju s tim izazovima te podsjetilo na svoju odlučnost da osigura djelotvoran nadzor vanjskih granica Unije svim dostupnim sredstvima, među ostalim uz potporu Europske unije, u skladu s pravom EU-a i međunarodnim pravom. Jasno je dalo do znanja da iznimne situacije iziskuju odgovarajuće mjere⁽¹⁾. Europsko vijeće već je u prosincu 2023. osudilo sve hibridne napade, uključujući instrumentalizaciju migranata koju treće zemlje provode u političke svrhe, te naglasilo odlučnost Unije da suzbije sve takve napade Rusije i Bjelarus⁽²⁾. Ova se Komunikacija odnosi na vanjske kopnene granice EU-a s Rusijom i Bjelarusom, ali njezini zaključci mogu se primijeniti i u drugim situacijama ako je to opravdano posebnim okolnostima.

Od veljače 2022. vojnom agresijom na Ukrajinu Rusija teško krši međunarodno pravo, uključujući Povelju Ujedinjenih naroda⁽³⁾, i tako ugrožava europsku i globalnu sigurnost i stabilnost. Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine napad je i na vrijednosti demokracije, vladavine prava i temeljnih prava. No Rusija ne djeluje sama. Bjelarus često pomaže u ruskim aktivnostima i pruža im veliku potporu, posebno od uvođenja sankcija Lukašenkovu režimu nakon namještenih predsjedničkih izbora 2020. Bjelarus je tada uz potporu Rusije pokrenuo uspostavu umjetne migracijske rute preko svojih kopnenih granica s državama članicama, ponajprije Latvijom, Litvom i Poljskom, koja je vodila u druge europske zemlje.

Ne samo da se zbog postupaka Rusije rat vratio na europski kontinent, već je stvoren i osjećaj nesigurnosti i nestabilnosti. Taj osjećaj pojačavaju intenzivnije provokacije i taktike hibridnog ratovanja, kao što je korištenje migranata kao oružja, pri čemu Rusija i Bjelarus umjetno i nezakonito⁽⁴⁾ omogućuju nezakonite migracijske tokove prema vanjskim granicama EU-a. Rusija i Bjelarus iskorištavaju ljude; koriste se njima u neprijateljskom djelovanju i pritom se

⁽¹⁾ Zaključci Europskog vijeća, 17.10.2024., EUCO 25/24, točka 38.

⁽²⁾ Zaključci Europskog vijeća, 15.12.2023., EUCO 20/23, točka 30.

⁽³⁾ Rezolucija Opće skupštine Ujedinjenih naroda ES-11/1, 1.3.2022., [n2227227.pdf](#).

⁽⁴⁾ Protokol protiv krijumčarenja migranata kopnom, morem i zrakom kojim se dopunjuje Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta.

ne obaziru na njihovu ranjivost. Hibridno ratovanje koriste kao politički alat u cilju destabilizacije naših društava i podrivanja jedinstva Europske unije. To ugrožava ne samo nacionalnu sigurnost i suverenitet država članica, nego i sigurnost i cjelovitost schengenskog područja te sigurnost Unije u cjelini. Nasilje pojedinaca, posebno kada su u skupinama, nad službenicima graničnog nadzora u nekim slučajevima nezakonitih ulazaka u Uniju dodatno pogoršava situaciju i ozbiljno utječe na društvo EU-a. Naposljetku, jedan je od ciljeva Rusije i Bjelarusu oslabiti i potporu Unije i njezinih građana legitimnim naporima Ukrajine da se obrani.

Ove su se godine nezakoniti dolasci na granice EU-a i Bjelarusu znatno povećali (za 66 % u usporedbi s istim razdobljem 2023.), posebno na poljsko-bjeloruskoj granici. Razlog tomu je i sudjelovanje bjeloruskih vlasti u olakšavanju prelazaka, tj. odobravanju pristupa pograničnom području i opremanju migranata ljestvama i drugim napravama. Ruske vlasti olakšavaju ta kretanja s obzirom na to da više od 90 % migranata koji nezakonito prelaze poljsko-bjelorusku granicu ima rusku studentsku ili turističku vizu. Slični elementi uočeni su 2023. na finsko-ruskoj granici, gdje je većina migranata posjedovala valjanu rusku vizu i već su pokušali ući u EU preko Bjelarusu. Nedavno sklopljeni sporazum između Bjelarusu i Rusije o uzajamnom priznavanju viza⁽⁵⁾ mogao bi dodatno olakšati kretanje državljanu trećih zemalja između Rusije i Bjelarusu, uključujući one koji namjeravaju nezakonito prijeći granicu s EU-om. Stanje na drugim dijelovima granica Unije s Rusijom i Bjelarusom i dalje je zabrinjavajuće zbog stalnih prijetnji povezanih s korištenjem migranata kao oružja.

Kako bi se zajamčila sigurnost Unije i teritorijalna cjelovitost država članica, potrebno je da se državama članicama koje graniče s Rusijom i Bjelarusom omogući da odlučno i djelotvorno kontroliraju vanjske granice Unije. Države članice odgovorne su za očuvanje javnog poretka i zaštitu unutarnje sigurnosti na svojim državnim područjima. Ujedno su dužne poduzeti sve potrebne mjere za učinkovitu kontrolu vanjskih granica i upravljanje njima kako bi se osigurala visoka razina sigurnosti u Uniji u skladu s pravom EU-a.

Pravo na azil, poštovanje ljudskog dostojanstva i načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja važni su temelji. Međunarodno pravo i pravo EU-a omogućuju državama članicama da se odlučno uhvate u koštac sa situacijama u kojima je to potrebno za očuvanje sigurnosti i javnog reda, uz poštovanje prava svih osoba na koje te mjere utječu. S obzirom na ozbiljnost i postojanost prijetnje sigurnosti Unije i teritorijalnoj cjelovitosti država članica, države članice mogu se pozvati na odredbe Ugovora kako bi iznimno i pod strogim uvjetima poduzele više nego što je predviđeno sekundarnim zakonodavstvom EU-a, pod nadzorom Suda.

2. Politički odgovor i operativna potpora EU-a

Europska unija poduzela je niz koraka kako bi suzbila instrumentalizaciju migranata kad je Bjelarus 2021. primjenjivao tu praksu na svojim granicama s Latvijom, Litvom i Poljskom, a posebno Rusija na granici s Finskom. Osim velike političke potpore, Unija je uložila i financijske, operativne i diplomatske napore, među ostalim u zemljama podrijetla i tranzita, kako bi na to učinkovito odgovorila.

⁽⁵⁾ Sporazum između Rusije i Bjelarusu ratificiran je u veljači 2023., s datumom stupanja na snagu 8. prosinca 2024. Njime se predviđa da stranci koji su dobili vizu od Rusije ili Bjelarusu mogu prijeći granice druge zemlje bez potrebe za dodatnom vizom.

Budući da se instrumentalizacija migranata koju provode neprijateljski državni akteri često podudara s djelovanjem kriminalnih organizacija i krijumčara migranata, to je pitanje obuhvaćeno ažuriranim akcijskim planom EU-a za borbu protiv krijumčarenja migranata za razdoblje 2021. – 2025.⁽⁶⁾. Nadalje, u zakonodavnom prijedlogu direktive o krijumčarenju migranata⁽⁷⁾ Komisija je predložila uvođenje novog kaznenog djela javnog poticanja kako bi se suzbile aktivnosti krijumčara koji namjerno potiču migrante (među ostalim u kontekstu instrumentalizacije) na nezakonit ulazak, tranzit ili boravak u EU-u. Instrumentalizacija migranata smatra se otegotnom okolnošću koja može povisiti kaznu. U revidiranom Zakoniku o schengenskim granicama izričito se navodi da slučajevi instrumentalizacije migranata mogu opravdati privremeno zatvaranje graničnih prijelaza na određenim vanjskim granicama. Ako velik broj migranata pokuša neovlašteno prijeći njihove vanjske granice, masovno i koristeći silu, države članice mogu poduzeti potrebne mjere za očuvanje sigurnosti i javnog poretka. Uredbom o kriznim situacijama i situacijama više sile⁽⁸⁾ državama članicama omogućuje se odstupanje od određenih postupovnih pravila prava EU-a o azilu kako bi se riješili slučajevi instrumentalizacije⁽⁹⁾.

Komisija sada surađuje s državama članicama na provedbi pravila iz pakta o migracijama i azilu, uključujući Uredbu o kriznim situacijama i situacijama više sile. Podupire države članice u pripremi njihovih nacionalnih provedbenih planova, kojima je rok dostave 12. prosinca 2024. U tim provedbenim planovima moraju biti predviđene odgovarajuće mjere kako bi države članice bile spremne riješiti i pitanje instrumentalizacije u skladu s Uredbom o kriznim situacijama i situacijama više sile, a mogle bi biti dopunjene i drugim instrumentima kojima se uzimaju u obzir iznimne situacije na vanjskim granicama EU-a, u skladu s ovom Komunikacijom, kako bi se zajamčila sigurnost Unije i teritorijalna cjelovitost država članica.

Osim toga, Komisija i dalje radi na povećanju opće otpornosti i kapaciteta Unije za reagiranje na razne vrste hibridnih prijetnji u brojnim područjima. U tom je kontekstu predložila nova pravila kako bi EU mogao donijeti mjere protiv prijevoznika (u zračnom i pomorskom prometu, na unutarnjim plovnim putovima, željeznicama i cestama) koji olakšavaju trgovanje ljudima ili krijumčarenje migranata ili sudjeluju u tim aktivnostima te poziva Europski parlament i Vijeće da brzo odobre taj prijedlog. Budući da krijumčari sve više koriste komercijalna prijevozna sredstva, među ostalim u svrhu instrumentalizacije migranata, Komisija je 2023. donijela i sad provodi paket mjera za prijevoznike kako bi se poboljšala svjesnost o stanju i razmjena informacija među državama članicama i agencijama EU-a te s međunarodnim partnerima, dionicima iz industrije, nacionalnim tijelima i međunarodnim organizacijama.

⁽⁶⁾ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Ažurirani akcijski plan EU-a za borbu protiv krijumčarenja migranata za razdoblje 2021.–2025., 29.9.2021., COM(2021) 591 final.

⁽⁷⁾ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju minimalnih pravila za sprečavanje i suzbijanje olakšavanja neovlaštenog ulaska u Uniju, tranzita njome i boravka u njoj i zamjeni Direktive Vijeća 2002/90/EZ i Okvirne odluke Vijeća 2002/946/PUP, COM(2023) 755 final.

⁽⁸⁾ Uredba (EU) 2024/1359 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. svibnja 2024. o kriznim situacijama i situacijama više sile u području migracija i azila i izmjeni Uredbe (EU) 2021/1147, PE/19/2024/REV/1, SL L, 2024/1359, 22.5.2024.

⁽⁹⁾ Na primjer, produljenjem trajanja postupaka na granici i njihovim proširenjem na sve podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu te produljenjem rokova za registraciju zahtjeva za azil.

Komisija je odlučna u namjeri da poradi na internetskoj dimenziji instrumentalizacije kako bi se suzbilo širenje štetnog sadržaja te inozemna manipulacija informacijama i uplitanje koji polariziraju naša društva i dovode do radikalizacije i nasilja. To će se postići provedbom novog zakonodavstva kao što je Akt o digitalnim uslugama i suradnjom s tehnološkom industrijom. EU poduzima brojne mjere u svim područjima politika (uključujući kritičnu infrastrukturu i kibernetičku sigurnost) kako bi se suzbile hibridne prijetnje, a od 2022. na snazi je paket instrumenata za hibridne prijetnje u okviru Strateškog kompasa EU-a za snažniju sigurnost i obranu EU-a⁽¹⁰⁾.

Agencije EU-a trenutačno pružaju operativnu potporu u regijama oko istočne kopnene granice EU-a i spremne su je pojačati kako bi pomogle državama članicama u suzbijanju sigurnosnih prijetnji na našim vanjskim granicama. Frontex može pružati potporu putem zajedničkih operacija i brzih intervencija na granicama te olakšavanjem razmjene informacija, tehničke potpore, izgradnje kapaciteta i osposobljavanja, kao i slanjem časnika za vezu. Gostujući službenici Europolu mogu biti raspoređeni i kako bi pomogli u sekundarnim sigurnosnim provjerama. Agencija Europske unije za azil (EUAA) stavlja na raspolaganje tehničke stručnjake na zahtjev država članica kako bi se, prema potrebi, ojačale službe za prihvata i azil. Eurojust je spreman podupirati kaznene istrage i kazneni progon te zajedničke istražne timove koje vode tužitelji u pogođenim državama članicama. Osim toga, Mehanizam Unije za civilnu zaštitu učinkovit je alat koji se već 2021. upotrebljavao za potporu Litvi, koja se suočila s instrumentalizacijom migranata, i koji sve predmetne države članice mogu koristiti kako bi se pripremile na prijetnje koje proizlaze iz korištenja migranata kao oružja i pružile učinkovitu potporu, među ostalim potrebitima.

Komisija je povećala i financijsku potporu. Ujedno je 2021. pokrenula dijalog s Latvijom, Litvom i Poljskom kako bi im pružila financijsku potporu za upravljanje granicama, uz iznose koji su već dodijeljeni putem nacionalnih programa u okviru Instrumenta za upravljanje granicama i viznu politiku (BMVI) za razdoblje 2021. – 2027. (360 milijuna EUR)⁽¹¹⁾. Otad je pokrenula i druge posebne mjere u okviru tematskog instrumenta BMVI-ja za povećanje kapaciteta država članica za zaštitu državne granice i suočavanje s novim izazovima na vanjskim granicama, uključujući poziv na dodjelu 150 milijuna EUR za potporu zemljama koje graniče s Bjelarusom i Rusijom zbog novih sigurnosnih prijetnji.

Osim navedenog, Vijeće je uspostavilo i okvir za mjere ograničavanja kao odgovor na destabilizirajuće aktivnosti Rusije u inozemstvu⁽¹²⁾. Taj novi okvir omogućuje EU-u da uvede mjere protiv pojedinaca i subjekata uključenih u aktivnosti i politike koje ugrožavaju temeljne vrijednosti EU-a i njegovih država članica te njihovu sigurnost, neovisnost i integritet, uključujući instrumentalizaciju migranata koju provodi ruska vlada. U skladu s tim novouspostavljenim okvirom zamrzavat će se imovina tih osoba i subjekata, a građanima i poduzećima iz EU-a zabranit će se njihovo financiranje. Osim toga, fizičkim osobama moći će se zabraniti putovanja.

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

⁽¹¹⁾ Dodatna potpora u ukupnom iznosu od 200 milijuna EUR dodijeljena je 2022. putem posebne aktivnosti u okviru tematskog instrumenta BMVI-ja (i hitne pomoći (EMAS) za Litvu).

⁽¹²⁾ Uredba Vijeća (EU) 2024/2642 od 8. listopada 2024. o mjerama ograničavanja s obzirom na destabilizirajuće aktivnosti Rusije, ST/8744/2024/INIT, SL L, 2024/2642, 9.10.2024.

3. Pravni kontekst

U skladu sa Zakonikom o schengenskim granicama države članice dužne su štititi vanjsku granicu EU-a. Obvezne su očuvati cjelovitost schengenskog područja sprečavanjem neovlaštenih prelazaka granice, suzbijanjem prekograničnog kriminala i poduzimanjem mjera protiv osoba koje su nezakonito prešle granicu⁽¹³⁾. Države članice načelno imaju pravo nadzirati ulazak, boravak i udaljavanje stranaca⁽¹⁴⁾.

Istodobno, pri upravljanju vanjskim granicama EU-a države članice moraju poštovati temeljna prava i načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja. To je načelo utvrđeno u Konvenciji o statusu izbjeglica iz 1951. i njezinu protokolu iz 1967. („Ženevska konvencija”), Povelji o temeljnim pravima i Zakoniku o schengenskim granicama. Dio je običajnog prava koje je obvezujuće za sve države i sadržano je u nizu međunarodnih sporazuma, kao što su Konvencija protiv mučenja⁽¹⁵⁾ i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima⁽¹⁶⁾. Načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja štiti osobe za koje postoje utemeljeni razlozi za pretpostavku da bi inače bile izložene stvarnoj opasnosti od mučenja ili drugog nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kazne.

Ženevska konvencija izričito predviđa iznimku od načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja⁽¹⁷⁾ u smislu te konvencije, navodeći određene iznimne situacije u kojima se navedeno načelo ne može primijeniti. Iznimka se odnosi na osobe za koje postoje opravdani razlozi da ih se smatra opasnošću za sigurnost zemlje ili koje su osuđene za posebno teško kazneno djelo i predstavljaju opasnost za društvo⁽¹⁸⁾.

Zajednički europski sustav azila (CEAS) temelji se na potpunoj i uključivoj primjeni Ženevske konvencije⁽¹⁹⁾. U Povelji o temeljnim pravima⁽²⁰⁾ ugrađeno je pravo na azil utemeljeno na normama Ženevske konvencije⁽²¹⁾ i načelu zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja⁽²²⁾, koje se temelji na članku 4. Četvrtog dodatnog protokola Europskoj konvenciji o ljudskim pravima („EKLJP”), članku 3. EKLJP-a i članku 15. EKLJP-a. Temeljna prava iz Povelje imaju istu pravnu snagu kao i Ugovori⁽²³⁾ i moraju se poštovati pri primjeni prava EU-a.

⁽¹³⁾ Članak 13. Uredbe (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (kodifikacija), SL L 77, 23.3.2016., str. 1.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti ESLJP, *Abdulaziz, Cabales i Balkandali/Ujedinjena Kraljevina*, 28.5.1985., t. 67. i ESLJP, Veliko vijeće, *N. D. i N. T./Španjolska*, 13.2.2020., t. 167.

⁽¹⁵⁾ Članak 3. Konvencije protiv mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, 10.12.1984., Rezolucija Opće skupštine 39/46.

⁽¹⁶⁾ Članak 7. u vezi s člankom 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, 16.12.1966., Rezolucija Opće skupštine 2200A (XXI).

⁽¹⁷⁾ Članak 33. stavak 1. Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951.: „Nijedna država ugovornica ne smije protjerati niti vratiti („refouler”) izbjeglicu, ni na koji način, na područje gdje bi njen život ili sloboda bili ugroženi zbog njene rasne, vjerske ili nacionalne pripadnosti ili pak zbog pripadnosti određenoj društvenoj skupini ili političkog mišljenja.”

⁽¹⁸⁾ Članak 33. stavak 2. Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951.: „Olakšicu koju pruža ova odredba, međutim, ne može koristiti izbjeglica kojeg se opravdano smatra opasnim za sigurnost zemlje u kojoj se nalazi ili koji, nakon što je pravomoćno osuđen za posebno težak zločin, predstavlja opasnost za društvo te zemlje.”

⁽¹⁹⁾ Članak 78. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁽²⁰⁾ Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 326, 26.10.2012., str. 391.

⁽²¹⁾ Članak 18. Povelje.

⁽²²⁾ Članak 19. Povelje.

⁽²³⁾ Članak 6. stavak 1. Ugovora o Europskoj uniji.

U ovom je trenutku i na vanjskoj granici EU-a s Rusijom i Bjelarusom jasno da su države članice izložene hibridnom napadu neprijateljskih država koje namjeravaju destabilizirati određenu regiju agresivnim ratom protiv Ukrajine i istodobno koristiti migracije kao oružje kako bi ugrozile sigurnost Unije. Komisija predano podupire države članice kako bi spriječila Rusiju i Bjelarus da ostvare svoje ciljeve iskorištavanjem naših načela i vrijednosti protiv nas. Stalna prijetnja na tim vanjskim granicama i njezini učinci na sigurnost Unije i dotičnih država članica predstavljaju izvanrednu i vrlo ozbiljnu situaciju. Štoviše, sigurnosno okruženje Europske unije drastično se promijenilo u odnosu na vrijeme donošenja relevantnih instrumenata međunarodnog prava, što će možda trebati uzeti u obzir pri njihovoj primjeni.

Jamčenje nacionalne sigurnosti odgovornost je svake države članice, kako je određeno člankom 4. stavkom 2. UFEU-a. To bi trebalo tumačiti na način da obuhvaća cjelovitost temeljnih državnih funkcija i temeljnih interesa društva⁽²⁴⁾, zaštitu teritorijalne cjelovitosti i očuvanje javnog poretka. Člankom 72. UFEU-a dopušta se da u iznimnim okolnostima države članice poduzmu eventualne mjere koje odstupaju od sekundarnog zakonodavstva EU-a radi očuvanja javnog poretka ili javne sigurnosti, kako je potvrdio Sud Europske unije. Sva takva odstupanja trebala bi biti iznimna i primjenjivati se samo u jasno definiranim slučajevima⁽²⁵⁾.

Kako je izrazilo Europsko vijeće, Komisija potvrđuje da države članice moraju biti sposobne poduzeti sve što je potrebno kako bi se obranile od hibridnih napada Rusije i Bjelarusu te kako bi zaštitile svoju nacionalnu sigurnost, javni poredak i suverenitet⁽²⁶⁾. Na državama članicama je da definiraju svoje ključne sigurnosne interese i donesu odgovarajuće mjere za njihovu zaštitu, pri čemu se moraju pobrinuti da te mjere budu u skladu s pravom EU-a i međunarodnim pravom⁽²⁷⁾.

U borbi protiv hibridnih napada Rusije i Bjelarusu države članice suočavaju se s aktivnostima koje, po svojoj prirodi i važnosti, ugrožavaju nacionalnu sigurnost. Možda će trebati donijeti mjere koje bi mogle ozbiljno zadirati u temeljna prava, kao što su pravo na azil i povezana jamstva, podložno zahtjevima utvrđenima u članku 52. stavku 1. Povelje⁽²⁸⁾. Konkretno, ostvarivanje temeljnih prava iz Povelje može se ograničiti⁽²⁹⁾ ako je to predviđeno zakonom i samo u mjeri u kojoj je zajamčena bit prava, uz dužno poštovanje načela proporcionalnosti i nužnosti te ako ograničenja odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba⁽³⁰⁾.

Europska unija već se suočila sa situacijom u kojoj je ograničenje temeljnih prava sadržanih u Povelji bilo nužno za suzbijanje ruskih hibridnih prijetnji. U ožujku 2022. određenim ruskim medijima pod kontrolom države privremeno je zabranila emitiranje na području EU-a zbog

⁽²⁴⁾ Spojeni predmeti C-511/18, C-512/18 i C-520/18 *La Quadrature du Net i dr./Premier ministre i dr.*, ECLI:EU:C:2020:791, t. 135.

⁽²⁵⁾ Spojeni predmeti C-715/17, C-718/17 i C-719/17 *Komisija/Poljska, Komisija/Mađarska i Komisija/Češka*, ECLI:EU:C:2020:257, t. 143.

⁽²⁶⁾ Zaključci Europskog vijeća, 17.10.2024., EUCO 25/24, točka 38.

⁽²⁷⁾ Spojeni predmeti C-715/17, C-718/17 i C-719/17 *Komisija/Poljska, Komisija/Mađarska i Komisija/Češka*, ECLI:EU:C:2020:257, t. 143.

⁽²⁸⁾ Spojeni predmeti C-511/18, C-512/18 i C-520/18 *La Quadrature du Net i dr./Premier ministre i dr.*, ECLI:EU:C:2020:791, t. 136.

⁽²⁹⁾ Osim neotuđivih prava, uključujući načelo zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

⁽³⁰⁾ Članak 52. stavak 1. Povelje.

propagande i dezinformacija usmjerenih na civilno društvo u Uniji⁽³¹⁾. Ta je prijetnja predstavljala ozbiljan rizik za javni poredak i sigurnost. Iako je odluka utjecala na temeljno pravo na slobodu izražavanja i informiranja, kao i na slobodu poduzetništva, Opći sud potvrdio je njezinu zakonitost jer je u skladu sa zahtjevima utvrđenima Poveljom⁽³²⁾ i jer je cilj mjere, odnosno zaštita vrijednosti Unije, osobito sigurnosti i javnog poretka, opravdao takvo ograničenje⁽³³⁾. Bez obzira na očite razlike između slobode izražavanja i prava na azil, taj je presedan relevantan putokaz za ograničavanje prava iz Povelje pod zakonitim uvjetima.

Europski sud za ljudska prava (ESLJP) također je priznao da određene iznimne situacije utječu na tumačenje prava iz EKLJP-a. Konkretno, utvrdio je da postupanje migranata koji upotrebljavaju silu u velikim skupinama kako bi oborili graničnu ogradu⁽³⁴⁾ ili koji mogu nezakonito prelaziti granice jer su u velikom broju⁽³⁵⁾, a da se pritom ne pridržavaju službenih postupaka ulaska, može opravdati djelovanje države koje se ne bi smatralo kršenjem zabrane kolektivnog protjerivanja.

4. Suradnja s Unijom i drugim državama članicama

Komisija potvrđuje da, s obzirom na hibridne prijetnje neprijateljskih država, koje ugrožavaju sigurnost i teritorijalnu cjelovitost država članica te održavanje javnog poretka, države članice mogu donijeti izvanredne mjere kako bi se obranile od vanjskih prijetnji.

Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i, u tom kontekstu, opće neprijateljstvo Rusije, uz sudjelovanje Bjelorusa, prema Europskoj uniji doveli su do nesigurnosti u Uniji. Jedan je od najozbiljnijih primjera toga korištenje migracija kao oružja stalnim olakšavanjem i poticanjem migranata da dođu do vanjskih istočnih kopnenih granica Unije s namjerom vršenja pritiska na države članice i Uniju.

Suočene s tom situacijom, pogođene države članice moraju se moći braniti, osigurati svoju teritorijalnu cjelovitost, očuvati javni poredak i zaštititi svoju nacionalnu sigurnost, kako je priznato u članku 4. stavku 2. UFEU-a i članku 72. UFEU-a, kao i sigurnost Unije u cjelini. Istodobno Rusija i Bjelorus iskorištavaju ljude, od kojih su neki u ranjivom položaju, pa se njihova temeljna prava, dostojanstvo i posebne potrebe moraju očuvati u skladu s pravom EU-a i međunarodnim pravom.

Mjere koje države članice poduzimaju radi očuvanja nacionalne sigurnosti u skladu s Ugovorima moraju biti u skladu s ograničenjima i uvjetima prava EU-a. Sudska praksa Suda Europske unije pruža korisne smjernice u pogledu uvjeta i ograničenja koje treba uzeti u obzir.

Svaka mjera mora biti **razmjerna** i prikladna za suzbijanje prijetnje koju predstavljaju Rusija i Bjelorus te mora biti **ograničena na ono što je strogo nužno**⁽³⁶⁾. Države članice moraju

⁽³¹⁾ Odluka Vijeća (ZVSP) 2022/351 od 1. ožujka 2022. o izmjeni Odluke 2014/512/ZVSP o mjerama ograničavanja s obzirom na djelovanja Rusije kojima se destabilizira stanje u Ukrajini, SL L 65, 2.3.2022., str. 5.

⁽³²⁾ T-125/22, *RT France/Vijeće Europske unije*, ECLI:EU:T:2022:483, t. 145.

⁽³³⁾ T-125/22, *RT France/Vijeće Europske unije*, ECLI:EU:T:2022:483, t. 202.

⁽³⁴⁾ ESLJP, Veliko vijeće, *N. D. i N. T./Španjolska*, 13.2.2020., t. 231.

⁽³⁵⁾ ESLJP, *A. A. i drugi/Sjeverna Makedonija*, 5.4.2022., t. 123.

⁽³⁶⁾ Spojeni predmeti C-511/18, C-512/18 i C-520/18 *La Quadrature du Net i dr./Premier ministre i dr.*, ECLI:EU:C:2020:791, t. 147.; predmet C-808/18, *Komisija/Mađarska*, ECLI:EU:C:2020:1029, t. 216. i 261.; spojeni predmeti C-715/17, C-718/17 i C-719/17 *Komisija/Poljska, Komisija/Mađarska i Komisija/Češka*, ECLI:EU:C:2020:257, t. 152.

objasniti nužnost i navesti obrazloženja pri donošenju mjera čiji je cilj zaštita nacionalne sigurnosti, u skladu s Ugovorima⁽³⁷⁾. Samo pozivanje na zaštitu interesa, koliko god bilo temeljno, nije dovoljno kao obrazloženje⁽³⁸⁾. Uz to što se mora obrazložiti prikladnost i nužnost mjera, države članice moraju objasniti i zašto odredbe o fleksibilnosti koje su već dostupne u okviru pravne stečevine nisu prikladne za posebne okolnosti⁽³⁹⁾.

Osim toga, mjere koje mogu dovesti do ograničavanja određenih temeljnih prava moraju biti **privremene** naravi. Činjenica da bi mjere bile vremenski ograničene važna je pri procjeni poštuje li se bit predmetnog prava⁽⁴⁰⁾ jer izvanredne mjere moraju biti ciljane, prilagođene posebnim okolnostima i ograničene samo na onoliko dugo koliko je potrebno.

Komisija potiče države članice da pri poduzimanju izvanrednih mjera za borbu protiv hibridnih napada u skladu s ovom Komunikacijom pažljivo odvagaju sve relevantne interese i iskoriste sve mogućnosti koje pruža pravni poredak Unije. S obzirom na to da se tim mjerama štite zajedničke vanjske granice te unutarnja i vanjska sigurnost same Unije te s obzirom na načelo lojalne suradnje⁽⁴¹⁾, države članice pozivaju se na blisku suradnju s Unijom i drugim državama članicama. Komisija je spremna ispuniti svoju institucionalnu ulogu i osigurati zaštitu općeg interesa Unije. Koordinacija među susjednim državama članicama potrebna je kako bi se osigurala dosljednost i djelotvornost mjera.

U tom je kontekstu važno da se države članice savjetuju s Komisijom i obavijeste druge države članice o izvanrednim mjerama koje namjeravaju poduzeti i koje poduzimaju kako bi se suzbili hibridni napadi Rusije i Bjelarusu. Bilo bi važno da države članice priopće koje će mjere poduzeti, koliko će one trajati i koji će biti njihov opseg, koja im je pravna osnova te kako namjeravaju poštovati načela i ograničenja koja proizlaze iz prava EU-a i međunarodnog prava, među ostalim u pogledu temeljnih prava.

Komisija je spremna surađivati s državama članicama koje poduzmu takve izvanredne mjere kako bi se osiguralo da se u obzir uzmu sva relevantna pitanja. Uvijek će podupirati države članice u njihovim nastojanjima da jamče sigurnu i zaštićenu Uniju s potpuno funkcionalnim schengenskim područjem, u korist svih građana EU-a i uz potpuno poštovanje temeljnih prava. Unija neće dopustiti nijednoj neprijateljskoj državi da zlorabi europske vrijednosti.

⁽³⁷⁾ C-72/22 PPU *M.A.*, ECLI:EU:C:2022:505, t. 70.; predmet C-808/18, *Komisija/Mađarska*, ECLI:EU:C:2020:1029, t. 214.

⁽³⁸⁾ Spojeni predmeti C-715/17, C-718/17 i C-719/17 *Komisija/Poljska, Komisija/Mađarska i Komisija/Češka*, ECLI:EU:C:2020:257, t. 145.

⁽³⁹⁾ Predmet C-808/18, *Komisija/Mađarska*, ECLI:EU:C:2020:1029, t. 217. i 218.

⁽⁴⁰⁾ T-125/22, *RT France/Vijeće Europske unije*, ECLI:EU:T:2022:483, t. 154.

⁽⁴¹⁾ Članak 4. stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji.