



Brüsszel, 2025. január 14.
(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

FEDŐLAP

Biz. dok. sz.:	COM(2024) 570 final/2
Tárgy:	A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK a migráció fegyverként való felhasználásából eredő hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépésről és az EU külső határai biztonságának megerősítéséről

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak a következő dokumentumot: COM(2024) 570 final/2.

Melléklet: COM(2024) 570 final/2



Brüsszel, 2025.1.10.
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:

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

**a migráció fegyverként való felhasználásából eredő hibrid fenyegetésekkel szembeni
fellépésről és az EU külső határai biztonságának megerősítéséről**

Közlemény a migráció fegyverként való felhasználásából eredő hibrid fenyegetésekkel szembeni fellépésről és az EU külső határai biztonságának megerősítéséről

1. Az EU Oroszországgal és Belarusszal közös külső szárazföldi határszakaszain jelentkező kihívások és az Unió biztonságát fenyegető veszély

Az utóbbi időkben jelentősen nőtt az Európai Unió ellen irányuló rosszindulatú tevékenységek száma, amelyek a globális összekapcsoltságot, az ellátási láncokat, a gazdasági függőségeket, a jogi kiskapukat és demokratikus társadalmaink nyitottságát használják ki. Ezek a tevékenységek olyan kifinomult formákat öltenek, mint a gazdasági, energia- vagy közlekedési hálózatok megzavarására irányuló szabotázsakciók vagy kibertámadások, valamint a külföldi információmanipuláció és a politikai folyamatokba való beavatkozás. Mindez azt mutatja, hogy az említett hibrid támadások egyre merészebbé válnak. Az EU lépéseket tesz felkészültségének és rezilienciájának fokozása érdekében, és a Bizottság készen áll arra, hogy támogassa a tagállamokat a több fronton történő fellépésben.

Az Európai Tanács a 2024. októberi következtetéseiben hangsúlyozta: nem engedhetjük meg, hogy Oroszország és Belarusz, vagy bármely más ország visszaéljen értékeinkkel – többek között a menedékjoggal –, valamint alássa demokráciáinkat. Az Európai Tanács szolidaritásáról biztosította Lengyelországot és az e kihívásokkal szembesülő többi tagállamot, és jelezte, hogy eltökélt szándéka az összes rendelkezésre álló eszköz révén – többek között az Európai Unió támogatásával – biztosítani az Unió külső határainak hatékony ellenőrzését, összhangban az uniós és nemzetközi joggal. Az Európai Tanács egyértelművé tette, hogy a rendkívüli helyzetek megfelelő intézkedéseket tesznek szükségessé⁽¹⁾. Az Európai Tanács 2023 decemberében már elítélte minden hibrid támadást, beleértve a migránsok politikai célokból eszközként való felhasználását harmadik országok által, és kifejezte az Unió eltökélt szándékát, hogy fellépjen a külső határain zajló, Oroszország és Belarusz által indított ilyen támadásokkal szemben⁽²⁾. Ez a közlemény az EU Oroszországgal és Belarusszal közös külső szárazföldi határaitra összpontosít, de a benne kifejtett megfontolások máshol is alkalmazhatók, ha azt az adott körülmények megfelelően indokolják.

2022 februárja óta Oroszország az Ukrajna elleni katonai agressziójával súlyosan megsérti a nemzetközi jogot, többek között az Egyesült Nemzetek Alapokmányát⁽³⁾, veszélyeztetve ezzel az európai és a globális biztonságot és stabilitást. Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja támadást jelent a demokrácia, a jogállamiság és az alapvető jogok értékei ellen is. Oroszország nem egyedül lép fel. Belarusz gyakran segítséget és döntő támogatást nyújtott az orosz fellépésekhez. Ez különösen igaz azóta, hogy a 2020-ban elcsalt elnökválasztást követően az EU szankciókat vezetett be a Lukasenka-rezsimmel szemben. Abban az időszakban Belarusz Oroszország támogatásával arra irányuló műveletet kezdett, hogy mesterséges migrációs útvonalat alakítson ki a tagállamokkal, konkrétan Lettországgal, Litvániával és Lengyelországgal közös szárazföldi határain keresztül más európai országokba.

(1) Az Európai Tanács következtetése, 2024. október 17., EUCO 24/25, 38. pont.

(2) Az Európai Tanács következtetése, 2023. december 15., EUCO 20/23, 30. pont.

(3) Az ENSZ-közgyűlés ES-11/1. sz. határozata, 2022. március 1., [n2227227.pdf](#).

Oroszország fellépései visszahozták a háborút az európai kontinensre, a bizonytalanság és az instabilitás érzetét keltve. Ezt tovább erősíti a provokációk intenzívebbé válása és a hibrid hadviselési taktikák alkalmazása, például a migránsok fegyverként való felhasználása, amelynek során Oroszország és Belarusz mesterségesen és jogellenesen⁽⁴⁾ megkönnyíti az EU külső határai felé irányuló illegális migrációs áramlatokat. Oroszország és Belarusz hasznot húz a migránsokból; ellenséges cselekményekhez használják fel ezeket az embereket, semmibe véve kiszolgáltatottságukat. Oroszország és Belarusz e hibrid hadviselést politikai eszközként használja társadalmaink destabilizálására és az Európai Unió egységének aláásására. Ez nemcsak a tagállamok nemzetbiztonságát és szuverenitását veszélyezteti, hanem a schengeni térség biztonságát és integritását, valamint az Unió egészének biztonságát is. Tovább súlyosbítja a helyzetet, és komoly hatást gyakorol az uniós társadalomra, ha egyének – különösen csoportosan – esetenként erőszakot alkalmaznak a határőrökkel szemben az Unióba történő illegális belépések során. Az Oroszország és Belarusz által irányított cselekmények végső soron arra is irányulnak, hogy gyengítsék az Unió és polgárai által Ukrajnának a jogos önvédelmi erőfeszítéseire nyújtott támogatást.

Idén jelentősen nőtt az EU és Belarusz közös határait irregularisan érkezők száma (2024-ben 66 %-os növekedés következett be 2023 azonos időszakához képest), különösen a lengyel-belarusz határon. Ennek az is az oka, hogy a belarusz hatóságok közreműködnek a határátlépések megkönnyítésében, azaz engedélyezik a határ menti területre való belépést, és létrával és egyéb eszközökkel látják el a migránsokat. Az orosz hatóságok elősegítik ezeket a mozgásokat, tekintve, hogy a lengyel-belarusz határt illegálisan átlépő migránsok több mint 90 %-a rendelkezik orosz tanuló- vagy turistavízummal. 2023-ban hasonló fejlemények voltak megfigyelhetők a finn-orosz határon, ahol a migránsok többsége érvényes orosz vízummal rendelkezett, és korábban már megpróbált Belaruszon keresztül belépni az EU-ba. A Belarusz és Oroszország közötti, a vízumok kölcsönös elismeréséről szóló közelmúltbeli megállapodás⁽⁵⁾ tovább könnyítheti a harmadik országbeli állampolgárok Oroszország és Belarusz közötti mozgását, köztük azokat is, akik illegálisan át kívánják lépni az EU határát. Emellett az Unió Oroszországgal és Belarusszal közös határainak más szakaszain fennálló helyzet továbbra is aggodalomra ad okot a migráció fegyverként való felhasználásával kapcsolatos állandó fenyegetések miatt.

Az Unió biztonságának és a tagállamok területi integritásának garantálása érdekében az Oroszországgal és Belarusszal határos tagállamoknak képesnek kell lenniük arra, hogy határozottan és szigorúan lépjenek fel az Unió külső határainak hatékony ellenőrzése érdekében. A tagállamok felelőssége, hogy a saját területükön fenntartsák a közrendet és megőrizzék a belső biztonságot. Kötelesek továbbá meghozni a külső határok hatékony ellenőrzéséhez és igazgatásához szükséges minden intézkedést az Unión belüli magas szintű biztonság biztosítása érdekében, amint azt az uniós jog előírja.

A menedékjog, az emberi méltóság tiszteletben tartása és a visszaküldés tilalmának elve fontos sarokkö. A nemzetközi jog és az uniós jog lehetővé teszi a tagállamok határozott

⁽⁴⁾ Az Egyesült Nemzetek keretében létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni egyezménynek a migránsok szárazföldön, légi úton és tengeren történő csempészete elleni fellépésről szóló jegyzőkönyve.

⁽⁵⁾ Az Oroszország és Belarusz közötti megállapodást 2023 februárjában ratifikálták, és a tervek szerint 2024. december 8-án lép hatályba. Előírja, hogy azoknak a külföldieknek, akik vízumot kaptak Oroszországtól vagy Belarusztól, a másik ország határainak átlépéséhez nem kell további vízumot beszerezniük.

fellépését olyan helyzetekben, amikor ez a biztonság és a közrend fenntartásához szükséges, tiszteletben tartva ugyanakkor az intézkedések által érintett személyek jogait. Tekintettel az Unió biztonságát és a tagállamok területi integritását fenyegető veszély súlyosságára és tartós fennállására, a tagállamok a Szerződés rendelkezéseire hivatkozva kivételesen és szigorú feltételek betartásával túlléphetnek az uniós másodlagos jogszabályokban jelenleg előírtakon. Erre a Bíróság ellenőrzése mellett kerülhet sor.

2. Uniós szakpolitikai válaszingykedések és operatív támogatás

Az Európai Unió számos lépéssel reagált a migránsok eszközként való felhasználására, amikor Belarusz 2021-ben a Lettországgal, Litvániával és Lengyelországgal közös határain, Oroszország pedig különösen Finnországgal közös határán alkalmazta az említett gyakorlatot. Amellett, hogy erőteljes politikai támogatást nyújtott, az Unió pénzügyi, operatív és diplomáciai erőfeszítéseket is tett a hatékony reagálás érdekében, többek között a származási és tranzitországok viszonylatában.

Mivel a migránsok ellenséges állami szereplők általi eszközként való felhasználása gyakran összefonódik a bűnszervezetek és a migránscsempészek tevékenységével, a kérdéssel a migránscsempészés elleni megújított uniós cselekvési terv (2021–2025)⁽⁶⁾ foglalkozott. Emellett a migránscsempészésről szóló irányelvre irányuló jogalkotási javaslatban⁽⁷⁾ a Bizottság javaslatot tett a nyilvános felbujtás új bűncselekményi fogalmának bevezetésére annak érdekében, hogy fellépjen az embercsempészek azon tevékenységeivel szemben, amelyek (többek között az eszközként való felhasználással összefüggésben) szándékosan az EU-ba való jogellenes beutazásra vagy az EU-n belüli jogellenes átutazásra vagy tartózkodásra bírják rá a migránsokat. A migránsok eszközként való felhasználása súlyosbító körülménynek minősül, amely súlyosabb szankciók kiszabását eredményezheti. A felülvizsgált Schengeni határellenőrzési kódex kifejezetten tartalmazza, hogy a migránsok eszközként való felhasználásának esetei indokolhatják az érintett külső határokon található határátkelőhelyek ideiglenes bezárását. Amennyiben nagyszámú migráns kísérli meg jogellenesen, tömegesen és erőszakkal átlépni külső határaikat, a tagállamok a biztonság és a közrend fenntartása érdekében meghozhatják a szükséges intézkedéseket. A válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendelet⁽⁸⁾ lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy az eszközként való felhasználás eseteinek kezelése érdekében eltérjenek az uniós menekültügyi jog bizonyos eljárási szabályaitól⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A migránscsempészés elleni megújított uniós cselekvési terv (2021–2025), 2021.9.29., COM(2021) 591 final.

⁽⁷⁾ Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács irányelve az Unióba való jogellenes beutazáshoz, valamint az Unión belüli jogellenes átutazáshoz és tartózkodáshoz történő segítségnyújtás megelőzésére és az ellene folytatott küzdelemre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról, valamint a 2002/90/EK tanácsi irányelv és a 2002/946/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, COM(2023) 755 final.

⁽⁸⁾ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1359 rendelete (2024. május 14.) a migrációs és menekültügyi válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről és az (EU) 2021/1147 rendelet módosításáról, PE/19/2024/REV/1, HL L, 2024/1359, 2024.5.22.

⁽⁹⁾ Például a határon folytatott eljárások időtartamának növelésével és hatályának az összes nemzetközi védelmet kérelmezőre történő kiterjesztésével, valamint a menedékjog iránti kérelmek nyilvántartásba vételére vonatkozó határidők meghosszabbításával.

A Bizottság jelenleg a tagállamokkal együtt az új migrációs és menekültügyi paktumban – így a válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendeletben – foglalt szabályok végrehajtásán dolgozik. Támogatja a tagállamokat a 2024. december 12-ig benyújtandó nemzeti végrehajtási terveik kidolgozásában. E végrehajtási terveknek megfelelő intézkedéseket kell előírányozniuk ahhoz, hogy a tagállamok – a válsághelyzetek és vis maior helyzetek kezeléséről szóló rendeletben meghatározottaknak megfelelően – felkészülhessenek az eszközként való felhasználás problémájának kezelésére is. Az Unió biztonságának és a tagállamok területi integritásának garantálása érdekében az említett intézkedések kiegészíthetők más olyan eszközökkel, amelyek figyelembe veszik az uniós külső határokon kialakuló, az e közleményben leírtak szerinti rendkívüli helyzeteket.

Emellett a Bizottság számos területen továbbra is azon dolgozik, hogy növelje az Unió általános rezilienciáját és a különböző típusú hibrid fenyegetésekre való reagálási képességét. A Bizottság ennek keretében új szabályokat javasolt, hogy az EU intézkedéseket fogadhatson el az emberkereskedelmet vagy migráncsempésztést elősegítő vagy abban részt vevő (légi, tengeri, belvízi, vasúti és közúti) fuvarozókkal szemben. A Bizottság sürgeti az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy tegyenek gyors előrelépést e javaslattal kapcsolatban. Annak a terjedő gyakorlatnak a kezelése érdekében, hogy az embercsempészek – többek között a migránsok eszközként való felhasználása céljából – kereskedelmi szállítóeszközökkel utaztatják a migránsokat, a Bizottság 2023-ban elfogadta és végrehajtja a fuvarozókra összpontosító eszköztárat, amelynek célja a helyzetismeret és az információcsere megerősítése egyrészt a tagállamok és az uniós ügynökségek között, másrészt a nemzetközi partnerek, az ágazati érdekelt felek, a nemzeti hatóságok és a nemzetközi szervezetek viszonylatában.

A Bizottság eltökélt szándéka, hogy kezelje az eszközként való felhasználás online dimenzióját, fellépve a káros tartalmak terjesztése és a külföldi információmanipuláció és beavatkozás ellen, amely polarizálja társadalmainkat, és radikalizálódáshoz és erőszakhoz vezet. Ezt új jogszabályok – például a digitális szolgáltatásokról szóló rendelet – végrehajtása és a technológiai ágazattal való együttműködés révén fogja elérni. Az EU különböző szakpolitikai területeken (többek között a kritikus infrastruktúrák és a kiberbiztonsági kihívások terén) intézkedések széles körét hajtja végre a hibrid fenyegetések elhárítása érdekében, és 2022 óta hibrid eszköztárral rendelkezik az uniós biztonság és a védelem területére vonatkozó stratégiai iránytű⁽¹⁰⁾ keretében.

Az uniós ügynökségek jelenleg is operatív támogatást nyújtanak az EU keleti szárazföldi határrégióiban, és készek fokozni azt annak érdekében, hogy segítséget nyújtsanak a tagállamoknak a külső határainkon jelentkező biztonsági fenyegetések leküzdéséhez. A Frontex együttes műveletek és gyorsreagálású határvédelmi intervenciók keretében, valamint az információcsere megkönnyítésével, technikai támogatással, kapacitásépítéssel és képzéssel, továbbá összekötő tisztviselők kiküldésével nyújt támogatást. Az Europol vendégtisztjei szintén kirendelhetők, hogy segítséget nyújtsanak az alapos biztonsági ellenőrzésekhez. Az Európai Unió Menekültügyi Ügynöksége (EUAA) igénybe vehető ahhoz, hogy a tagállamok kérésére szükség esetén technikai szakértőkkel támogassa a

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

befogadási és menekültügyi szolgálatok megerősítését. Az Eurojust készen áll arra, hogy támogassa a nyomozásokat és büntetőeljárásokat, valamint az ügyészek által vezetett közös nyomozócsoportokat az érintett tagállamokban. Emellett az uniós polgári védelmi mechanizmus hatékony eszköznak bizonyult, amelyet már 2021-ben is felhasználtak a migránsok eszközként való felhasználásával küzdő Litvánia támogatására. A mechanizmust valamennyi érintett tagállam igénybe veheti ahhoz, hogy felkészüljön a migráció fegyverként való felhasználásából eredő fenyegetésekre, és hatékony támogatást nyújtson, többek között a rászorulóknak.

A Bizottság a pénzügyi támogatást is növelte. A Bizottság 2021-ben párbeszédet indított Lettországgal, Litvániával és Lengyelországgal annak érdekében, hogy a 2021–2027-es időszakra a Határigazgatási és Vízümpolitikai Eszköz (HAVE) keretében a nemzeti programok útján már elkülönített összegeken (360 millió EUR) felül további pénzügyi támogatást nyújtson számukra a határigazgatáshoz⁽¹⁾. Azóta a Bizottság a HAVE tematikus eszköz keretében egyéb konkrét intézkedéseket is tett a tagállamok határőrizeti képességeinek növelése és a külső határokon jelentkező új kihívások kezelése érdekében, többek között 150 millió EUR összegű pályázati felhívást tett közzé, amelynek célja a Belarusszal és Oroszországgal szomszédos országok támogatása az új biztonsági fenyegetések kezelésében.

A fentiekén túlmenően a Tanács létrehozta az Oroszország által külföldön végzett destabilizáló tevékenységekre válaszul hozott korlátozó intézkedések keretét⁽²⁾. Ez az új keret lehetővé teszi az EU számára, hogy fellépjen Oroszország kormányának olyan tevékenységeiben és politikáiban – többek között a migránsok eszközként való felhasználásában – részt vevő személyekkel és szervezetekkel szemben, akik, illetve amelyek aláássák az EU és tagállamainak alapvető értékeit, biztonságát, függetlenségét és integritását. Ezen újonnan létrehozott keret értelmében a jegyzékbe vett személyek és szervezetek vagyoni eszközeit be fogják fagyasztani, uniós polgárok és vállalkozások pedig nem bocsáthatnak majd rendelkezésükre pénzeszközöket. A természetes személyek ezenkívül utazási tilalommal is sújthatók.

3. Jogi háttér

A Schengeni határellenőrzési kódex értelmében a tagállamoknak meg kell védeniük az EU külső határait. Kötelesek megőrizni a schengeni térség integritását: meg kell akadályozniuk a szabálytalan határátlépéseket, fel kell lépniük a határokon átnyúló bűnözés ellen, és intézkedéseket kell hozniuk a határt illegálisan átlépő személyekkel szemben⁽³⁾. Főszabály szerint a tagállamok jogosultak ellenőrizni a külföldi állampolgárok beutazását, tartózkodását és kitoloncolását⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ 2022-ben összesen 200 millió EUR összegű kiegészítő támogatás nyújtása a HAVE tematikus eszköz (és a Litvánia számára nyújtott sürgősségi segély [EMAS]) keretében tett konkrét intézkedésen keresztül.

⁽²⁾ A Tanács (EU) 2024/2642 rendelete (2024. október 8.) az Oroszország destabilizáló tevékenységeire tekintettel hozott korlátozó intézkedésekről, ST/8744/2024/INIT, HL L, 2024/2642, 2024.10.9.

⁽³⁾ A személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről szóló, 2016. március 9-i (EU) 2016/399 európai parlamenti és tanácsi rendelet (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) (kodifikált szöveg) (HL L 77., 2016.3.23., 1. o.) 13. cikke.

⁽⁴⁾ Lásd: EJEB, Abdulaziz, Cabales és Balkandali kontra Egyesült Királyság, 1985. május 28., 67. pont; EJEB, nagytanács, N.D és N.T. kontra Spanyolország, 2020. február 13., 167. pont.

Ugyanakkor az EU külső határainak igazgatása során a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az alapvető jogokat és a visszaküldés tilalmának elvét. Ezt az elvet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi egyezmény és annak 1967. évi jegyzőkönyve (a továbbiakban: a genfi egyezmény), az Alapjogi Charta, valamint a Schengeni határellenőrzési kódex rögzíti. Az említett elv a minden államra nézve kötelező szokásjog része, és számos nemzetközi megállapodásban, például a kínzás elleni egyezményben⁽¹⁵⁾ és a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában⁽¹⁶⁾ is szerepel. A visszaküldés tilalmának elve védi azokat a személyeket, akikkel kapcsolatban alapos okkal feltételezhető, hogy máskülönben kínzásnak vagy más embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek vetnék alá őket.

A Genfi Egyezmény kifejezetten kivételt fogalmaz meg az említett egyezmény értelmében vett visszaküldés tilalmának elve alól⁽¹⁷⁾, meghatározva azokat a kivételes helyzeteket, amelyekben az említett elv nem alkalmazható. A kivétel olyan személyekre vonatkozik, akikről alaposan feltételezhető, hogy veszélyt jelentenek az ország biztonságára, vagy akiket különösen súlyos bűncselekményért elítéltek, és veszélyt jelentenek a lakosságra⁽¹⁸⁾.

A közös európai menekültügyi rendszer (KEMR) a genfi egyezmény teljes és mindenre kiterjedő alkalmazásán alapul⁽¹⁹⁾. Az Alapjogi Charta⁽²⁰⁾ rögzíti a genfi egyezményben megállapított normákon alapuló, menedékhez való jogot⁽²¹⁾, valamint a visszaküldés tilalmának elvét⁽²²⁾, amely az emberi jogok európai egyezménye (a továbbiakban: EJEE) 4. kiegészítő jegyzőkönyvének 4. cikkére, valamint az EJEE 3. és 15. cikkére épül. A Chartában foglalt alapvető jogok ugyanolyan jogi kötőerővel bírnak, mint a Szerződések⁽²³⁾, és azokat az uniós jog alkalmazása során tiszteletben kell tartani.

Egyértelmű, hogy jelenleg hibrid támadás zajlik az EU Oroszországgal és Belarusszal közös külső határán, amit olyan ellenséges államok hajtanak végre, amelyek az Ukrajna elleni agressziós háború révén destabilizálni igyekeznek a régiót, és ezzel egyidejűleg fegyverként használják a migrációt az Unió biztonságának aláásása érdekében. A Bizottság elkötelezett amellett, hogy támogassa a tagállamokat annak megakadályozásában, hogy Oroszország és Belarusz az elveinket és értékeinket ellenünk fordítva éri el célkitűzéseiket. Az e külső határokon fennálló tartós fenyegetés, és annak az Unió biztonságára és a szóban forgó tagállamokra gyakorolt hatásai rendkívüli és nagyon súlyos helyzetet jelentenek. Az Európai

⁽¹⁵⁾ Egyezmény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok ellen, 1984.12.10., az ENSZ-közgyűlés 39/46. sz. határozata, 3. cikk.

⁽¹⁶⁾ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 2. cikkével összefüggésben értelmezett 7. cikke, 1966.12.16., az ENSZ-közgyűlés 2200A. (XXI) sz. határozata.

⁽¹⁷⁾ A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi egyezmény 33. cikkének (1) bekezdése: „Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza (»refouler«) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall”.

⁽¹⁸⁾ A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi egyezmény 33. cikkének (2) bekezdése: „A jelen rendelkezésből folyó kedvezmény azonban nem illeti meg azt a menekültet, akiről alaposan feltehető, hogy veszélyeztetni annak az országnak biztonságát, amelynek területén van, vagy aki, mivel különösen súlyos bűncselekményért jogerősen elítéltek, veszélyt jelent az illető ország lakosságára nézve”.

⁽¹⁹⁾ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 78. cikkének (1) bekezdése.

⁽²⁰⁾ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, HL C 326., 2012.10.26., 391. o.

⁽²¹⁾ A Charta 18. cikke.

⁽²²⁾ A Charta 19. cikke.

⁽²³⁾ Az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (1) bekezdése.

Unió biztonsági környezete ugyanis alapvetően megváltozott a vonatkozó nemzetközi jogi eszközök hatálybalépésének időpontjához képest, és előfordulhatnak olyan esetek, amikor ezt figyelembe kell venni azok alkalmazása során.

A nemzetbiztonság garantálása az egyes tagállamok feladata, amint azt az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdése is elismeri. Ezt úgy kell értelmezni, hogy az magában foglalja az alapvető állami funkcióknak és a társadalom alapvető érdekeinek sértetlenségét⁽²⁴⁾, a területi integritás védelmét és a közrend fenntartását. Az EUMSZ 72. cikke elismeri, hogy kivételes körülmények között előfordulhat, hogy a tagállamoknak közrendi vagy közbiztonsági okokból olyan intézkedéseket kell hozniuk, amelyek eltérnek a másodlagos uniós jogtól. Ezt az Európai Unió Bírósága is megerősítette. Az ilyen eltéréseknek kivételesnek kell lenniük, és csak jól körülhatárolt esetekben alkalmazhatók⁽²⁵⁾.

Amint azt az Európai Tanács is kifejtette, a Bizottság elismeri, hogy a tagállamoknak képesnek kell lenniük arra, hogy meghozzák az Oroszország és Belarusz által elkövetett hibrid támadásokkal szembeni védekezéshez, valamint nemzetbiztonságuk, közrendjük és szuverenitásuk védelméhez szükséges intézkedéseket⁽²⁶⁾. A tagállamok feladata, hogy meghatározzák alapvető biztonsági érdekeiket, és az azok védelmét szolgáló megfelelő intézkedéseket fogadjanak el, biztosítva egyúttal, hogy az említett intézkedések összhangban legyenek az uniós és a nemzetközi joggal⁽²⁷⁾.

Az Oroszországból és Belarusból érkező hibrid támadások elleni küzdelem során a tagállamok olyan cselekményekkel szembesülnek, amelyek jellegüknél és jelentőségüknél fogva veszélyeztetik a nemzetbiztonságot. Előfordulhat, hogy a tagállamoknak olyan intézkedéseket kell elfogadniuk, amelyek – a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében előírt követelmények tiszteletben tartása mellett – súlyosan beavatkozhatnak az alapvető jogokba, például a menedéjogba és a kapcsolódó garanciákba⁽²⁸⁾. A Chartában foglalt alapvető jogok gyakorlásának korlátozására⁽²⁹⁾ csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával, az arányosság és a szükségesség elvére figyelemmel kerülhet sor, ha a korlátozások az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálják⁽³⁰⁾.

Az Európai Unió már szembesült olyan helyzettel, amikor az Oroszország jelentette hibrid fenyegetések elhárítása érdekében korlátozni kellett a Chartában rögzített alapvető jogokat. Az Unió 2022 márciusában az uniós civil társadalmat célzó propaganda és dezinformáció miatt ideiglenesen megtiltotta egyes állami ellenőrzés alatt álló orosz gazdasági szereplőknek

⁽²⁴⁾ A C-511/18., C-512/18. és C-520/18. sz., La Quadrature du Net és társai kontra Premier ministre és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:791) 135. pontja.

⁽²⁵⁾ A C-715/17., C-718/17. és C-719/17. sz., Bizottság kontra Lengyelország, Bizottság kontra Magyarország és Bizottság kontra Csehország egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:257) 143. pontja.

⁽²⁶⁾ Az Európai Tanács következtetései, 2024. október 17., EUCO 24/25, 38. pont.

⁽²⁷⁾ A C-715/17., C-718/17. és C-719/17. sz., Bizottság kontra Lengyelország, Bizottság kontra Magyarország és Bizottság kontra Csehország egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:257) 143. pontja.

⁽²⁸⁾ A C-511/18., C-512/18. és C-520/18. sz., La Quadrature du Net és társai kontra Premier ministre és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:791) 136. pontja.

⁽²⁹⁾ Kivéve azokat a jogokat, amelyek nem korlátozhatók, ideértve a visszaküldés tilalmának elvét.

⁽³⁰⁾ A Charta 52. cikkének (1) bekezdése.

az EU területén történő tartalomsugárzást⁽³¹⁾. A fenyegetés komoly veszélyt jelentett a közrendre és a közbiztonságra nézve. Bár a határozat hatással volt a véleménynyilvánítás és a tájékozódás szabadságához való alapvető jogra, valamint a vállalkozás szabadságára, a Törvényszék megerősítette annak jogszerűségét, mivel megfelelt a Chartában foglalt követelményeknek⁽³²⁾, és az intézkedés céljának, ugyanis az uniós értékek, konkrétan a biztonság és a közrend védelme igazolta ezt a korlátozást⁽³³⁾. A véleménynyilvánítás szabadsága és a menedékjog közötti nyilvánvaló eltérések ellenére ez a precedens releváns iránymutatást nyújt a Chartában foglalt jogok korlátozásának jogszerű feltételeivel kapcsolatban.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) szintén elismerte, hogy bizonyos kivételes helyzetek hatással vannak az EJEE szerinti jogok értelmezésére. Különösen azt állapította meg, hogy azoknak a migránsoknak a magatartása, akik nagy csoportokban megrohannak egy határkerítést⁽³⁴⁾, és nagyszámban illegálisan lépik át a határt⁽³⁵⁾, miközben nem veszik igénybe a legális belépési eljárásokat, igazolhatja az állami fellépést, amely nem tekinthető a kollektív kiutasítás tilalma megsértésének.

4. Együttműködés az Unióval és a többi tagállammal

A Bizottság elismeri, hogy tekintettel az ellenséges államok jelentette hibrid fenyegetésekre, amelyek veszélyeztetik a tagállamok biztonságát és területi integritását, valamint a közrend fenntartását, a tagállamok rendkívüli intézkedéseket fogadhatnak el a külső fenyegetésekkel szembeni védelmük érdekében.

Oroszország Ukrajna elleni jogellenes agressziós háborúja és ezzel összefüggésben az Európai Unióval szemben tanúsított általános ellenségessége – amelyekben Belarusz is bűnrészes – bizonytalanságot keltett az Unióban. Ennek egyik legsúlyosabb megnyilvánulása a migráció fegyverként való felhasználása: az, hogy folyamatosan segítik és ösztönzik a migránsokat az Unió keleti szárazföldi határainak elérésére azzal a szándékkal, hogy nyomást gyakoroljanak a tagállamokra és az Unióra.

E helyzettel szembesülve az érintett tagállamoknak területi integritásuk biztosítása, a közrend fenntartása és nemzetbiztonságuk megőrzése érdekében képesnek kell lenniük saját maguk, valamint az egész Unió biztonságának védelmére, amint azt az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdése és az EUMSZ 72. cikke is elismeri. Oroszország és Belarusz cselekményei részben olyan embereket használnak ki, akik kiszolgáltatott helyzetben vannak, és akiknek az alapvető jogait, méltóságát és sajátos szükségleteit az uniós és a nemzetközi joggal összhangban meg kell védeni.

⁽³¹⁾ A Tanács (KKBP) 2022/351 határozata (2022. március 1.) az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 2014/512/KKBP határozat módosításáról, HL L 65., 2022.3.2., 5. o.

⁽³²⁾ A T-125/22. sz., RT France kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2022:483) 145. pontja.

⁽³³⁾ A T-125/22. sz., RT France kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2022:483) 202. pontja.

⁽³⁴⁾ EJEB, nagytanács, N.D és N.T. kontra Spanyolország, 2020.2.13., 231. pont.

⁽³⁵⁾ EJEB, A.A. és társai kontra Észak-Macedónia, 2022. április 5., 123. pont.

A nemzetbiztonság megőrzése érdekében a Szerződésekkel összhangban hozott tagállami intézkedéseknek meg kell felelniük az uniós jogban szereplő korlátoknak és feltételeknek. Az Európai Unió Bíróságának ítélezési gyakorlata hasznos iránymutatást nyújt a figyelembe veendő feltételek és korlátok tekintetében.

Minden intézkedésnek **arányosnak** kell lennie, és alkalmasnak kell lennie az Oroszország és Belarusz jelentette fenyegetés kezelésére, valamint a **feltétlenül szükséges mértékre kell korlátozódnia**⁽³⁶⁾. A tagállamoknak a Szerződésekkel összhangban ki kell fejteniük a nemzetbiztonság védelmét célzó intézkedések szükségességét és meg kell indokolniuk azokat⁽³⁷⁾. Az érdekek védelmére való pusztán hivatkozás, bármilyen alapvetőek is azok, nem elegendő az előírt igazolás követelményének teljesítéséhez⁽³⁸⁾. Az intézkedések alkalmasságának és szükségességének alátámasztásához a tagállamoknak az is ki kell fejteniük, hogy az uniós vívmányok alapján már rendelkezésre álló rugalmassági rendelkezések miért nem alkalmasak a konkrét körülmények kezelésére⁽³⁹⁾.

Ezenkívül azoknak az intézkedéseknek, amelyek bizonyos alapvető jogok korlátozását eredményezhetik, **ideiglenes** jellegűeknek kell lenniük. Az a körülmény, hogy az intézkedések időben korlátozottak, fontos szerepet játszik annak értékelésekor, hogy tiszteletben tartják-e a szóban forgó jog lényegi tartalmát⁽⁴⁰⁾, mivel a kivételes intézkedéseknek célzottaknak kell lenniük, a konkrét körülményekhez kell igazodniuk, és azokat kizárólag a szükséges időtartamra kell korlátozni.

A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy az e közleményben felvázolt hibrid támadások kezelésére irányuló kivételes intézkedések meghozatalakor gondosan mérlegeljék az összes szóban forgó érdeket, és használják ki az uniós jogrend által biztosított valamennyi lehetőséget. Mivel ezek az intézkedések a közös külső határt, valamint az Unió belső és külső biztonságát védik⁽⁴¹⁾, a Bizottság a lojális együttműködés elvével összhangban felkéri a tagállamokat, hogy szorosan működjenek együtt az Unióval és a többi tagállammal. A Bizottság készen áll arra, hogy betöltse intézményi szerepét, és biztosítsa az Unió általános érdekeinek védelmét. Az intézkedések következetességének és hatékonyságának biztosítása érdekében koordinációra van szükség a szomszédos tagállamok között.

Ezzel összefüggésben fontos, hogy a tagállamok konzultáljanak a Bizottsággal, és tájékoztassák a többi tagállamot azokról a kivételes intézkedésekről, amelyeket az Oroszország és Belarusz által elkövetett hibrid támadások kezelése érdekében hoznak meg, illetve kívánnak meghozni. Fontos lenne, hogy a tagállamok tájékoztatást nyújtsanak a meghozandó intézkedésekről, azok

⁽³⁶⁾ A C-511/18., C-512/18. és C-520/18. sz., La Quadrature du Net és társai kontra Premier ministre és társai egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:791) 147. pontja; a C-808/18. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:1029) 216. és 261. pontja; a C-715/17., C-718/17. és C-719/17. sz., Bizottság kontra Lengyelország, Bizottság kontra Magyarország és Bizottság kontra Csehország egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:257) 152. pontja.

⁽³⁷⁾ C-72/22, PPU *M.A.*, ECLI:EU:C:2022:505, 70. pont; a C-808/18. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:1029) 214. pontja.

⁽³⁸⁾ A C-715/17., C-718/17. és C-719/17. sz., Bizottság kontra Lengyelország, Bizottság kontra Magyarország és Bizottság kontra Csehország egyesített ügyekben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:257) 145. pontja.

⁽³⁹⁾ A C-808/18. sz., Bizottság kontra Magyarország ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:C:2020:1029) 217–218. pontja.

⁽⁴⁰⁾ A T-125/22. sz., RT France kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben hozott ítélet (ECLI:EU:T:2022:483) 154. pontja.

⁽⁴¹⁾ Az Európai Unióról szóló Szerződés 4. cikkének (3) bekezdése.

időtartamáról és hatályáról, jogalapjáról, valamint arról, hogy miként szándékoznak megfelelni az uniós és a nemzetközi jogból eredő elveknek és korlátoknak, beleértve az alapvető jogok tiszteletben tartását is.

A Bizottság készen áll arra, hogy együttműködjön a tagállamokkal e kivételes intézkedések meghozatala során annak biztosítása érdekében, hogy minden releváns megfontolást figyelembe vegyenek. A Bizottság mindig kiáll a tagállamok arra irányuló erőfeszítése mellett, hogy – valamennyi uniós polgár javát szolgálva és az alapvető jogok teljes körű tiszteletben tartása mellett – biztosítsák a teljes körűen működő schengeni térséggel rendelkező biztonságos és védett Uniót. Az Unió nem engedi meg az ellenséges államoknak, hogy visszaéljenek az európai értékekkel.