



Bruksela, dnia 11.12.2024 r.
COM(2024) 570 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym wynikającym z wykorzystywania migracji jako broni i w sprawie zwiększania bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych UE

Komunikat w sprawie przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym wynikającym z wykorzystywania migracji jako broni i w sprawie zwiększania bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych UE

1. Wyzwania na zewnętrznych granicach lądowych UE z Rosją i Białorusią oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii

W ostatnich czasach nastąpił znaczny wzrost liczby szkodliwych działań wymierzonych w Unię Europejską, które wykorzystują globalną łączność, łańcuchy dostaw, zależności gospodarcze, luki prawne i otwartość demokratycznych społeczeństw Unii. Działania te przybierają wyrafinowane formy, takie jak akty sabotażu i cyberataki służące zakłóceniu sieci gospodarczych, energetycznych lub transportowych, a także zagraniczne manipulacje informacjami i ingerencje w procesy polityczne, co pokazuje, że te ataki hybrydowe są coraz śmielsze. UE wprowadza środki na rzecz budowania gotowości i odporności, a Komisja jest zdecydowana wspierać państwa członkowskie w działaniach na różnych frontach.

W swoich konkluzjach z października 2024 r. Rada Europejska podkreśliła, że nie wolno pozwalać Rosji i Białorusi ani żadnemu innemu państwu na nadużywanie unijnych wartości, w tym prawa do azylu, ani na osłabianie unijnych demokracji. Wyraziła też solidarność z Polską i innymi państwami członkowskimi, które mierzą się z tymi wyzwaniami, i potwierdziła swoją gotowość do zapewnienia skutecznej kontroli zewnętrznych granic Unii za pomocą wszelkich dostępnych środków, w tym przy wsparciu Unii Europejskiej, zgodnie z prawem UE i prawem międzynarodowym. Rada Europejska wyraźnie stwierdziła, że wyjątkowe sytuacje wymagają stosownych środków⁽¹⁾. Już w grudniu 2023 r. Rada Europejska potępiła wszystkie ataki hybrydowe, w tym instrumentalizację migrantów przez państwa trzecie w celach politycznych, oraz potwierdziła, że Unia będzie zdecydowanie przeciwdziałać wszelkim takim atakom prowadzonym przez Rosję i Białoruś⁽²⁾. W niniejszym komunikacie skoncentrowano się na zewnętrznych granicach lądowych UE z Rosją i Białorusią, ale zawarte w nim uwagi mogą być stosowane gdzie indziej, jeśli uzasadniają to szczególne okoliczności.

Od lutego 2022 r. za sprawą agresji wojskowej na Ukrainę Rosja rażąco narusza prawo międzynarodowe, w tym Kartę Narodów Zjednoczonych⁽³⁾, osłabiając bezpieczeństwo i stabilność w Europie i na świecie. Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie jest też atakiem na wartości takie jak demokracja, praworządność i prawa podstawowe. W swoich poczynaniach Rosja nie jest sama. Białoruś często udzielała pomocy i zdecydowanego wsparcia rosyjskim działaniom. Dzieje się tak zwłaszcza od czasu nałożenia sankcji na reżim Łukaszenki w następstwie sfałszowanych wyborów prezydenckich w 2020 r. W owym czasie Białoruś, wspierana przez Rosję, rozpoczęła operację mającą na celu stworzenie sztucznego szlaku migracyjnego prowadzącego przez granice lądowe z państwami członkowskimi, a mianowicie przez granicę z Łotwą, Litwą i Polską, do innych krajów europejskich.

Działania Rosji nie tylko sprawiły, że do Europy powróciła wojna, ale też stworzyły poczucie braku bezpieczeństwa i stabilności. Sytuację tę pogarszają nasilające się prowokacje

⁽¹⁾ Konkluzje Rady Europejskiej, 17.10.24, EUCO 24/25, pkt 38.

⁽²⁾ Konkluzje Rady Europejskiej, 15.12.23, EUCO 20/23, pkt 30.

⁽³⁾ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych ES-11/1, 1.03.2022, [n2227227.pdf](#).

i stosowanie taktyk wojny hybrydowej, takich jak wykorzystywanie migrantów jako broni, przez co Rosja i Białoruś z naruszeniem prawa i w sztuczny sposób kreują nielegalne przepływy migracyjne⁽⁴⁾ w kierunku granic zewnętrznych UE. Rosja i Białoruś wykorzystują bezbronnych ludzi, posługując się nimi do popełnienia aktu wrogości. Rosja i Białoruś wykorzystują wojnę hybrydową jako narzędzie polityczne mające na celu destabilizację europejskich społeczeństw i osłabienie jedności Unii Europejskiej. Zagraża to nie tylko bezpieczeństwu narodowemu i suwerenności państw członkowskich, lecz również bezpieczeństwu i integralności strefy Schengen oraz bezpieczeństwu całej Unii. Stosowanie przemocy przez osoby fizyczne, w szczególności działające w grupie, wobec funkcjonariuszy straży granicznej w kontekście niektórych przypadków nielegalnego przekroczenia unijnej granicy jeszcze bardziej pogarsza sytuację i ma poważny wpływ na społeczeństwo UE. Działania podejmowane przez Rosję i Białoruś mają również na celu osłabienie wsparcia, jakiego Unia i jej obywatele udzielają Ukrainie, która ma uzasadnione prawo do samoobrony.

W tym roku liczba przybywających osób o nieuregulowanym statusie na granicy między UE a Białorusią znacznie wzrosła (wzrost o 66 % w 2024 r. w porównaniu z tym samym okresem w 2023 r.), zwłaszcza na granicy polsko-białoruskiej. Jest to wynikiem m.in. działań władz białoruskich, które ułatwiają przekraczanie granicy, tj. zezwalają na wjazd do strefy przygranicznej i wyposażają migrantów w drabiny i inny sprzęt. Przepływ ten ułatwiają również władze rosyjskie: ponad 90 % migrantów nielegalnie przekraczających granicę polsko-białoruską posiada rosyjską wizę studencką lub turystyczną. Podobną sytuację zaobserwowano w 2023 r. na granicy fińsko-rosyjskiej, gdzie większość migrantów posiadała ważną wizę rosyjską i już wcześniej próbowała wjechać do UE przez Białoruś. Niedawna umowa między Białorusią a Rosją w sprawie wzajemnego uznawania wiz⁽⁵⁾ może w jeszcze większym stopniu ułatwić przemieszczanie się obywateli państw trzecich między Rosją a Białorusią, w tym osób, które zamierzają nielegalnie przekroczyć granicę z UE. Obawy nadal budzi ponadto sytuacja na pozostałych odcinkach granic Unii z Rosją i Białorusią w związku z utrzymującym się zagrożeniem związanym z wykorzystywaniem migrantów jako broni.

W celu zagwarantowania bezpieczeństwa Unii i integralności terytorialnej jej państw członkowskich państwa członkowskie graniczące z Rosją i Białorusią muszą być w stanie działać w zdecydowany i stanowczy sposób, aby skutecznie kontrolować zewnętrzne granice Unii. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za utrzymanie porządku publicznego i ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego na swoim terytorium. Mają również obowiązek wprowadzania wszelkich środków niezbędnych do skutecznej kontroli granic zewnętrznych i zarządzania nimi w celu zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa w Unii zgodnie z wymogami prawa UE.

Prawo do azylu, poszanowanie godności ludzkiej i zasada *non-refoulement* to ważne filary. Prawo międzynarodowe i unijne umożliwia państwom członkowskim zdecydowane reagowanie na sytuacje, w których jest to konieczne do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, przy jednoczesnym poszanowaniu praw wszystkich osób objętych wprowadzonymi środkami. Ze względu na poważny i uporczywy charakter tego zagrożenia

⁽⁴⁾ Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

⁽⁵⁾ Umowa między Rosją a Białorusią została ratyfikowana w lutym 2023 r. i ma wejść w życie 8 grudnia 2024 r. W myśl jej postanowień cudzoziemcy, którzy otrzymali wizę od Rosji lub Białorusi, mogą przekraczać granicę drugiego państwa bez konieczności uzyskania dodatkowej wizy.

dla bezpieczeństwa Unii i integralności terytorialnej państw członkowskich państwa członkowskie mogą powołać się na postanowienia Traktatu, aby w drodze wyjątku i na rygorystycznych warunkach, pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości, podjąć działania wykraczające poza to, co jest obecnie przewidziane w prawie wtórnym UE.

2. Reakcja polityczna i wsparcie operacyjne UE

Unia Europejska wprowadziła szereg środków mających przeciwdziałać instrumentalizacji migrantów, kiedy Białoruś stosowała tę praktykę na swoich granicach z Łotwą, Litwą i Polską w 2021 r., a w szczególności gdy stosowała ją Rosja na swojej granicy z Finlandią. Oprócz udzielenia zdecydowanego wsparcia politycznego Unia podjęła działania finansowe, operacyjne i dyplomatyczne, również w stosunku do krajów pochodzenia i tranzytu, mające zagwarantować skuteczną reakcję na zagrożenie.

Ponieważ instrumentalizacja migrantów przez wrogie podmioty państwowe często wiąże się z działaniami organizacji przestępczych i przemytników migrantów, kwestia ta została poruszona w odnowionym unijnym planie działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025⁽⁶⁾. Ponadto we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie przemytu migrantów⁽⁷⁾ Komisja zaproponowała nowe przestępstwo – publiczne podżeganie – co ma służyć zwalczaniu działalności przemytników, którzy celowo zachęcają migrantów (również w kontekście instrumentalizacji) do nielegalnego wjazdu do Unii, tranzytu przez jej terytorium i pobytu na nim. Instrumentalizację migrantów uznaje się za okoliczność obciążającą, która może zwiększyć wymiar kar. W zmienionym kodeksie granicznym Schengen wyraźnie potwierdzono, że przypadki instrumentalizacji migrantów mogą stanowić uzasadnienie dla tymczasowego zamknięcia przejść na granicach zewnętrznych, gdzie doszło do takich sytuacji. W przypadku gdy duża liczba migrantów próbuje przekroczyć granice zewnętrzne państw członkowskich w sposób niedozwolony, masowo i przy użyciu siły, państwa członkowskie mogą podjąć konieczne środki w celu zachowania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Rozporządzenie w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej⁽⁸⁾ umożliwia państwom członkowskim odstępianie od niektórych przepisów proceduralnych przewidzianych w unijnym prawie azylowym, aby zaradzić sytuacjom instrumentalizacji⁽⁹⁾.

Komisja współpracuje obecnie z państwami członkowskimi w celu wdrożenia przepisów zawartych w pakiecie o migracji i azylu, w tym przepisów rozporządzenia w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej. Wspiera je w przygotowaniu krajowych planów wdrażania, które należy przedłożyć do 12 grudnia

⁽⁶⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Odnowiony unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021-2025”, 29.9.2021, COM(2021) 591 final.

⁽⁷⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm minimalnych dotyczących zapobiegania i przeciwdziałania ułatwianiu niedozwolonego wjazdu do Unii, tranzytu przez jej terytorium i pobytu na nim oraz zastępującej dyrektywę Rady 2002/90/WE i decyzję ramową Rady 2002/946/WSiSW, COM(2023) 755 final.

⁽⁸⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1147, PE/19/2024/REV/1, Dz.U. L, 2024/1359, 22.5.2024.

⁽⁹⁾ Na przykład poprzez wydłużenie czasu trwania procedur granicznych i rozszerzenie ich zakresu na wszystkie osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, a także przez wydłużenie terminów rejestracji wniosków o udzielenie azylu.

2024 r. Wspomniane plany wdrażania muszą przewidywać stosowne środki, dzięki którym państwa członkowskie będą przygotowane również do radzenia sobie z problemem instrumentalizacji, jak określono w rozporządzeniu w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej. Środki te mogłyby zostać uzupełnione innymi instrumentami uwzględniającymi wyjątkowe sytuacje na granicach zewnętrznych UE, jak opisano w niniejszym komunikacie, tak aby zagwarantować bezpieczeństwo Unii i integralność terytorialną państw członkowskich.

Komisja kontynuuje ponadto prace w wielu obszarach, aby zwiększyć ogólną odporność Unii i jej zdolność do reagowania na różnego rodzaju zagrożenia hybrydowe. Zaproponowała m.in. nowe przepisy umożliwiające UE przyjmowanie środków wymierzonych w przewoźników (lotniczych, morskich, kolejowych, drogowych oraz żeglugi śródlądowej), którzy ułatwiają handel ludźmi lub przemyt migrantów bądź uczestniczą w tych procederach. Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do poczynienia szybkich postępów w pracach nad odośnym wnioskiem. Aby przeciwdziałać coraz częstszemu wykorzystywaniu komercyjnych środków transportu przez przemytników, w tym do celów instrumentalizacji migrantów, w 2023 r. Komisja przyjęła, a obecnie wdraża, zestaw narzędzi dotyczących przewoźników w celu poprawy orientacji sytuacyjnej i usprawnienia wymiany informacji, zarówno między państwami członkowskimi i agencjami UE, jak i z partnerami międzynarodowymi, zainteresowanymi stronami z branży, organami krajowymi i organizacjami międzynarodowymi.

Komisja jest zdeterminowana, by zająć się internetowym wymiarem instrumentalizacji i przeciwdziałać rozpowszechnianiu szkodliwych treści oraz zagranicznym manipulacjom informacjami i ingerencjom w informacje, które polaryzują nasze społeczeństwa i prowadzą do radykalizacji postaw i przemocy. W tym celu będzie wdrażać nowe przepisy takie jak akt o usługach cyfrowych i współpracować z branżą technologiczną. Aby przeciwdziałać zagrożeniom hybrydowym, UE podejmuje szereg różnych działań we wszystkich obszarach polityki (w tym w zakresie infrastruktury krytycznej i wyzwań związanych z cyberbezpieczeństwem). Od 2022 r. dysponuje zestawem narzędzi antyhybrydowych w ramach Strategicznego kompasu na rzecz bezpieczeństwa i obrony⁽¹⁰⁾.

Agencje UE zapewniają obecnie wsparcie operacyjne we wschodnich regionach UE położonych przy granicach lądowych i są gotowe zwiększyć to wsparcie, aby pomóc państwom członkowskim w przeciwdziałaniu zagrożeniom dla bezpieczeństwa na unijnych granicach zewnętrznych. Frontex oferuje wsparcie w postaci wspólnych operacji, szybkich interwencji na granicy, ułatwiania wymiany informacji, pomocy technicznej, budowania zdolności i przeprowadzania szkoleń, a także poprzez wysyłanie oficerów łącznikowych. Do pomocy przy przeprowadzaniu dodatkowych kontroli bezpieczeństwa można również oddelegować zaproszonych funkcjonariuszy Europolu. Na wniosek państw członkowskich Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA) może zapewnić wsparcie ekspertów technicznych, aby w razie potrzeby wzmocnić służby systemu recepcyjnego i służby azylowe. Eurojust jest gotowy wspierać prowadzenie dochodzeń i ściganie przestępstw oraz prace wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych kierowane przez prokuratorów w zainteresowanych państwach członkowskich. Skutecznym narzędziem jest też Unijny Mechanizm Ochrony Ludności, który

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

wykorzystano już w 2021 r., aby wesprzeć Litwę w obliczu działań polegających na instrumentalizacji migrantów. Z mechanizmu mogą korzystać wszystkie zainteresowane państwa członkowskie, aby przygotować się na zagrożenia wynikające z wykorzystywania migrantów jako broni i zapewnić skuteczne wsparcie, m.in. osobom potrzebującym.

Komisja zwiększyła też wsparcie finansowe. W 2021 r. rozpoczęła dialog z Łotwą, Litwą i Polską w celu zapewnienia im wsparcia finansowego na zarządzanie granicami. Miało ono charakter dodatkowy w stosunku do kwot już przydzielonych w ramach programów krajowych Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz (IZGW) na lata 2021–2027 (360 mln EUR)⁽¹¹⁾. Od tego czasu Komisja podjęła inne działania szczegółowe w ramach instrumentu tematycznego IZGW, aby poprawić zdolności państw członkowskich w zakresie ochrony granic i stawić czoła nowym wyzwaniom na granicach zewnętrznych. Opublikowała m.in. zaproszenie do składania wniosków o wartości 150 mln EUR, aby wesprzeć państwa sąsiadujące z Białorusią i Rosją w radzeniu sobie z nowymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa.

Oprócz tego Rada ustanowiła również ramy środków ograniczających w odpowiedzi na destabilizujące działania Rosji za granicą⁽¹²⁾. Te nowe ramy umożliwiają UE ukierunkowanie stosownych środków na osoby i podmioty zaangażowane w działania i polityki (w tym instrumentalizację migrantów przez rząd Rosji), zagrażające podstawowym wartościom UE i jej państw członkowskich, ich bezpieczeństwu, niezależności oraz integralności. W myśl nowo ustanowionych przepisów aktywa takich osób i podmiotów będą podlegać zamrożeniu, a obywatele Unii i unijne przedsiębiorstwa nie będą mogli udostępniać takim osobom i podmiotom środków finansowych. Ponadto osoby fizyczne mogą również zostać objęte zakazem podróżowania.

3. Kontekst prawny

Zgodnie z kodeksem granicznym Schengen państwa członkowskie są zobowiązane chronić granicę zewnętrzną UE. Mają obowiązek zachować integralność strefy Schengen poprzez zapobieganie niedozwolonemu przekraczaniu granic, zwalczanie przestępczości transgranicznej i podejmowanie środków wobec osób, które przekroczyły granicę nielegalnie⁽¹³⁾. To państwa członkowskie mają co do zasady prawo do kontrolowania wjazdu, pobytu i wydalania cudzoziemców⁽¹⁴⁾.

Zarządzając granicami zewnętrznymi UE, państwa członkowskie muszą przestrzegać praw podstawowych i zasady *non-refoulement*. Zasada ta zapisana jest w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. oraz załączonym do niej protokole z 1967 r. („konwencja genewska”), w Karcie praw podstawowych UE oraz w kodeksie granicznym Schengen. Jest ona częścią prawa zwyczajowego, wiążącego dla wszystkich państw, i jest przewidziana w szeregu umów międzynarodowych, takich jak Konwencja w sprawie zakazu stosowania

⁽¹¹⁾ W 2022 r. przyznano dodatkowe wsparcie na łączną kwotę 200 mln EUR w ramach działania szczegółowego instrumentu tematycznego IZGW (oraz pomocy nadzwyczajnej dla Litwy).

⁽¹²⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2024/2642 z dnia 8 października 2024 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami destabilizującymi Rosji, ST/8744/2024/INIT, Dz.U. L, 2024/2642, 9.10.2024.

⁽¹³⁾ Art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (kodyfikacja), Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1.

⁽¹⁴⁾ Zob. ETPC, Abdulaziz, Cabales i Balkandali przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, 28.05.85, pkt 67 oraz ETPC, wielka izba, N.D i N.T. przeciwko Hiszpanii, 13.02.2020, pkt 167.

tortur⁽¹⁵⁾ czy Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych⁽¹⁶⁾. Zasada *non-refoulement* chroni osoby, co do których istnieją poważne podstawy, by sądzić, że w przeciwnym razie byłyby narażone na rzeczywiste ryzyko tortur lub innego niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania.

Konwencja genewska wyraźnie przewiduje wyjątek od zasady *non-refoulement*⁽¹⁷⁾ w rozumieniu tej konwencji i wskazuje pewne wyjątkowe sytuacje, w których zasada ta nie może mieć zastosowania. Wyjątek dotyczy osób, co do których istnieją uzasadnione podstawy, aby uznać je za zagrożenie dla bezpieczeństwa kraju, oraz osób, które zostały skazane za szczególnie poważne przestępstwo i stanowią zagrożenie dla społeczności⁽¹⁸⁾.

Wspólny europejski system azylowy (WESA) opiera się na pełnym i integralnym stosowaniu konwencji genewskiej⁽¹⁹⁾. W Karcie praw podstawowych UE⁽²⁰⁾ zapisano prawo do azylu w oparciu o normy ustanowione konwencją genewską⁽²¹⁾ oraz zasadę *non-refoulement*⁽²²⁾, która z kolei opiera się na art. 4. czwartego protokołu dodatkowego do europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) oraz na art. 3 i 15 tej konwencji. Prawa podstawowe zapisane w Karcie mają taką samą moc prawną jak Traktaty⁽²³⁾ i muszą być przestrzegane przy stosowaniu prawa UE.

Biorąc pod uwagę sytuację na granicy zewnętrznej UE z Rosją i Białorusią, jest obecnie oczywiste, że państwa członkowskie są przedmiotem ataku hybrydowego ze strony wrogich państw, które próbują zdestabilizować region za pomocą wojny napastniczej przeciwko Ukrainie, wykorzystując jednocześnie migrację jako broń w celu osłabienia bezpieczeństwa Unii. Komisja jest zdecydowana wspierać państwa członkowskie, aby uniemożliwić Rosji i Białorusi osiągnięcie ich celów, do których państwa te wykorzystują przeciwko nam nasze własne zasady i wartości. Utrzymujące się zagrożenie na wspomnianych granicach zewnętrznych oraz jego wpływ na bezpieczeństwo Unii i danych państw członkowskich stanowi wyjątkową i bardzo poważną sytuację. W rzeczywistości środowisko bezpieczeństwa Unii Europejskiej radykalnie się zmieniło w porównaniu z okresem, w którym przyjęto odnośne instrumenty prawa międzynarodowego, i może to wymagać uwzględnienia przy stosowaniu tych instrumentów.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE zagwarantowanie bezpieczeństwa narodowego pozostaje w zakresie odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego. Odpowiedzialność tę należy

⁽¹⁵⁾ Art. 3 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, 10.12.1984 r., rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 39/46.

⁽¹⁶⁾ Art. 7 w związku z art. 2 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, 16.12.1966 r., rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2200A (XXI).

⁽¹⁷⁾ Art. 33 ust. 1 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. stanowi: „Żadne Umawiające się Państwo nie wyda lub nie zwróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne”.

⁽¹⁸⁾ Art. 33 ust. 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. stanowi: „Nie może powoływać się jednakże na dobrodziejstwo niniejszego postanowienia uchodźca, co do którego istnieją podstawy, aby uznać go za groźnego dla bezpieczeństwa państwa, w którym się on znajduje, lub który będąc skazanym prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie stanowi niebezpieczeństwo dla społeczeństwa tego państwa”.

⁽¹⁹⁾ Art. 78 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁽²⁰⁾ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391.

⁽²¹⁾ Art. 18 Karty.

⁽²²⁾ Art. 19 Karty.

⁽²³⁾ Art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej.

rozumieć jako obejmującą integralność podstawowych funkcji państwa i podstawowych interesów społeczeństwa⁽²⁴⁾, a także ochronę integralności terytorialnej i utrzymanie porządku publicznego. W art. 72 TFUE uznaje się, że w wyjątkowych okolicznościach państwa członkowskie mogą być zmuszone do podjęcia działań podyktowanych względami porządku lub bezpieczeństwa publicznego, stanowiących odstępstwo od przepisów prawa wtórnego UE, co potwierdził Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wszelkie takie odstępstwa powinny mieć charakter wyjątkowy i być stosowane w wyraźnie ograniczonych przypadkach⁽²⁵⁾.

Jak stwierdziła Rada Europejska, Komisja przyznaje, że państwa członkowskie muszą być w stanie podejmować działania niezbędne do obrony przed atakami hybrydowymi dokonywanymi przez Rosję i Białoruś oraz do ochrony bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego i suwerenności⁽²⁶⁾. Do państw członkowskich należy określenie swoich podstawowych interesów w zakresie bezpieczeństwa i przyjęcie stosownych środków w celu ich ochrony, przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności tych środków z prawem unijnym i międzynarodowym⁽²⁷⁾.

Przeciwdziałając atakom hybrydowym przeprowadzanym przez Rosję i Białoruś, państwa członkowskie mają do czynienia z działaniami, które, ze względu na swój charakter i znaczenie, zagrażają bezpieczeństwu narodowemu. Państwa członkowskie mogą być zmuszone do przyjęcia środków, które mogłyby pociągać za sobą poważną ingerencję w prawa podstawowe, takie jak prawo do azylu i związane z nim gwarancje, z zastrzeżeniem wymogów określonych w art. 52 ust. 1 Karty⁽²⁸⁾. W szczególności korzystanie z praw podstawowych określonych w Karcie może być ograniczone⁽²⁹⁾, o ile przewidziano to w prawie i tylko w zakresie, w jakim zagwarantowana jest istota tych praw, należyte uwzględnia się zasady proporcjonalności i konieczności, a ograniczenia odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób⁽³⁰⁾.

Unia Europejska znalazła się już w sytuacji, w której ograniczenie praw podstawowych zapisanych w Karcie było konieczne do przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym ze strony Rosji. W marcu 2022 r. Unia tymczasowo zakazała niektórym rosyjskim operatorom kontrolowanym przez państwo nadawania jakichkolwiek treści na terytorium UE ze względu na propagandę i dezinformację, jaką kierowali do społeczeństwa obywatelskiego w Unii⁽³¹⁾. Było to poważne zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego. Podjęta decyzja miała wprowdzieć wpływ na podstawowe prawo do wolności wypowiedzi i informacji, a także na wolność prowadzenia działalności gospodarczej, Sąd potwierdził jednak jej legalność,

⁽²⁴⁾ Sprawy połączone C-511/18, C-512/18 i C-520/18 *La Quadrature du Net i in. przeciwko Premier ministre i in.*, ECLI:EU:C:2020:791, pkt 135.

⁽²⁵⁾ Sprawy połączone C-715/17, C-718/17 i C-719/17 *Komisja przeciwko Polsce, Komisja przeciwko Węgrom i Komisja przeciwko Czechom*, ECLI:EU:C:2020:257, pkt 143.

⁽²⁶⁾ Konkluzje Rady Europejskiej, 17.10.24, EUCO 24/25, pkt 38.

⁽²⁷⁾ Sprawy połączone C-715/17, C-718/17 i C-719/17 *Komisja przeciwko Polsce, Komisja przeciwko Węgrom i Komisja przeciwko Czechom*, ECLI:EU:C:2020:257, pkt 143.

⁽²⁸⁾ Sprawy połączone C-511/18, C-512/18 i C-520/18 *La Quadrature du Net i in. przeciwko Premier ministre i in.*, ECLI:EU:C:2020:791, pkt 136.

⁽²⁹⁾ Z wyjątkiem praw niedorogalnych, w tym zasady *non-refoulement*.

⁽³⁰⁾ Art. 52 ust. 1 Karty.

⁽³¹⁾ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/351 z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie zmiany decyzji 2014/512/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie, Dz.U. L 65 z 2.3.2022, s. 5.

ponieważ była zgodna z wymogami określonymi w Karcie⁽³²⁾, a cel tego środka, a mianowicie ochrona wartości Unii, w szczególności bezpieczeństwa i porządku publicznego, uzasadniał wprowadzone ograniczenie⁽³³⁾. Niezależnie od oczywistych różnic między wolnością wypowiedzi a prawem do azylu precedens ten zapewnia ważne wskazówki w odniesieniu do zgodnych z prawem warunków ograniczania praw zapisanych w Karcie.

Europejski Trybunał Praw Człowieka („ETPC”) również uznał, że niektóre wyjątkowe sytuacje wpływają na interpretację praw wynikających z EKPC. W szczególności Trybunał ustalił, że postępowanie migrantów polegające na stosowaniu siły w dużych grupach do sforsowania ogrodzenia granicznego⁽³⁴⁾ lub na wykorzystywaniu dużej liczebności grupy do nielegalnego przekroczenia granicy⁽³⁵⁾, bez korzystania z oficjalnych procedur wjazdu, może uzasadniać podjęcie przez państwo działań, które nie zostaną uznane za naruszenie zakazu wydalenia zbiorowego.

4. Współpraca z Unią i innymi państwami członkowskimi

Komisja uznaje, że w związku z zagrożeniami hybrydowymi ze strony wrogich państw, stwarzającymi ryzyko dla bezpieczeństwa i integralności terytorialnej państw członkowskich oraz dla utrzymania porządku publicznego, państwa członkowskie mogą przyjąć środki nadzwyczajne, aby bronić się przed zagrożeniami zewnętrznymi.

Rosyjska wojna napastnicza przeciwko Ukrainie i, w tym kontekście, ogólna wrogość, którą Rosja, przy współudziale Białorusi, manifestuje wobec Unii Europejskiej, stawia Unię w sytuacji niepewności. Jednym z najpoważniejszych przejawów tej wrogości jest wykorzystywanie migracji jako broni przez ciągłe zachęcanie migrantów, by udawali się na wschodnie zewnętrzne granice lądowe Unii, oraz ułatwianie im dotarcia na te granice, z zamiarem wywarcia presji na państwa członkowskie i na Unię.

W obliczu tej sytuacji państwa członkowskie, których to dotyczy, muszą mieć możliwość obrony, zachowania swojej integralności terytorialnej, utrzymania porządku publicznego, a także ochrony bezpieczeństwa narodowego, zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE i art. 72 TFUE, i bezpieczeństwa całej Unii. Jednocześnie Rosja i Białoruś wykorzystują w swoich działaniach ludzi, którzy nierzadko znajdują się w trudnej sytuacji, podczas gdy prawo unijne i międzynarodowe wymaga poszanowania praw podstawowych tych osób, ich godności i szczególnych potrzeb.

Działania podejmowane przez państwa członkowskie w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego zgodnie z Traktatami muszą być zgodne z ograniczeniami i warunkami określonymi w prawie UE. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dostarcza użytecznych wskazówek dotyczących warunków i ograniczeń, które należy wziąć pod uwagę.

Wszelkie wprowadzane środki muszą być **proporcjonalne** i odpowiednie, by przeciwdziałać zagrożeniu stwarzanemu przez Rosję i Białoruś. Muszą też **ograniczać się do tego, co jest**

⁽³²⁾ T-125/22, RT France przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:T:2022:483, pkt 145.

⁽³³⁾ T-125/22, RT France przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:T:2022:483, pkt 202.

⁽³⁴⁾ ETPC, wielka izba, N.D i N.T. przeciwko Hiszpanii, 13.02.2020, pkt 231.

⁽³⁵⁾ ETPC, A.A. i inni przeciwko Macedonii Północnej, 5.04.2022, pkt 123.

absolutnie niezbędne⁽³⁶⁾. Zgodnie z Traktatami państwa członkowskie muszą wyjaśnić konieczność wprowadzenia wszelkich środków, których celem jest ochrona bezpieczeństwa narodowego, oraz odpowiednio je uzasadnić⁽³⁷⁾. Samo powołanie się na ochronę interesów, choćby fundamentalnych, nie jest wystarczające do zapewnienia wymaganego uzasadnienia⁽³⁸⁾. Wymóg uzasadnienia stosowności i konieczności środków obliuguje również państwa członkowskie do wyjaśnienia, dlaczego przepisy dotyczące elastyczności przewidziane już w dorobku prawnym UE nie są odpowiednie do zaradzenia zaistniałym szczególnym okolicznościom⁽³⁹⁾.

Ponadto środki, które mogą prowadzić do ograniczenia niektórych praw podstawowych, muszą mieć charakter **tymczasowy**. Fakt, że takie środki będą ograniczone w czasie, jest istotny przy ocenie, czy szanowana jest istota danego prawa⁽⁴⁰⁾, ponieważ środki nadzwyczajne muszą dotyczyć konkretnych okoliczności, być do nich dostosowane i obowiązywać tylko tak długo, jak jest to konieczne.

Komisja zachęca państwa członkowskie do starannego rozważenia wszystkich wchodzących w grę interesów i do wykorzystania wszystkich możliwości oferowanych przez porządek prawny Unii przy wprowadzaniu środków nadzwyczajnych w celu przeciwdziałania atakom hybrydowym, jak określono w niniejszym komunikacie. Z uwagi na to, że środki te chronią wspólną granicę zewnętrzną oraz bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne samej Unii, a także w świetle zasady lojalnej współpracy⁽⁴¹⁾, zachęca się państwa członkowskie do ścisłej współpracy z Unią i innymi państwami członkowskimi. Komisja jest gotowa wypełniać swoją rolę instytucjonalną i zapewniać ochronę ogólnego interesu Unii. Koordynacja między sąsiadującymi państwami członkowskimi jest niezbędna, by zapewnić spójność i skuteczność wszelkich działań.

W tym kontekście ważne jest, aby państwa członkowskie konsultowały się z Komisją i informowały pozostałe państwa członkowskie o środkach nadzwyczajnych, które wprowadzają lub zamierzają wprowadzić w celu przeciwdziałania atakom hybrydowym dokonywanym przez Rosję i Białoruś. Ważne jest, aby państwa członkowskie informowały o środkach, które planują wprowadzić, ich okresie obowiązywania, zakresie i podstawie prawnej oraz o tym, w jaki sposób zamierzają przestrzegać zasad i ograniczeń wynikających z prawa UE i prawa międzynarodowego, m.in. w odniesieniu do praw podstawowych.

Komisja jest gotowa współpracować z państwami członkowskimi, które wprowadzają środki nadzwyczajne, aby pomóc im zadbać o uwzględnienie wszystkich istotnych kwestii. Komisja będzie zawsze wspierać państwa członkowskie w działaniach na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony Unii oraz w pełni funkcjonującej strefy Schengen, z korzyścią dla

⁽³⁶⁾ Sprawy połączone C-511/18, C-512/18 i C-520/18 *La Quadrature du Net i in. przeciwko Premier ministre i in.*, ECLI:EU:C:2020:791, pkt 147; sprawa C-808/18 *Komisja przeciwko Węgrom*, ECLI:EU:C:2020:1029, pkt 216 i 261; sprawy połączone C-715/17, C-718/17 i C-719/17 *Komisja przeciwko Polsce, Komisja przeciwko Węgrom i Komisja przeciwko Czechom*, ECLI:EU:C:2020:257, pkt 152.

⁽³⁷⁾ C-72/22 *PPU M.A.*, ECLI:EU:C:2022:505, pkt 70; sprawa C-808/18 *Komisja przeciwko Węgrom*, ECLI:EU:C:2020:1029, pkt 214.

⁽³⁸⁾ Sprawy połączone C-715/17, C-718/17 i C-719/17 *Komisja przeciwko Polsce, Komisja przeciwko Węgrom i Komisja przeciwko Czechom*, ECLI:EU:C:2020:257, pkt 145.

⁽³⁹⁾ Sprawa C-808/18 *Komisja przeciwko Węgrom*, ECLI:EU:C:2020:1029, pkt 217 i 218.

⁽⁴⁰⁾ T-125/22, *RT France przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:T:2022:483, pkt 154.

⁽⁴¹⁾ Art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

wszystkich obywateli UE i przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych. Unia nie pozwoli, by jakiegokolwiek wrogie państwo nadużywało europejskich wartości.