



Bruxelas, 11.12.2024  
COM(2024) 570 draft

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO  
CONSELHO**

**sobre a luta contra as ameaças híbridas resultantes da instrumentalização da migração e  
o reforço da segurança nas fronteiras externas da UE**

## **Comunicação sobre a luta contra as ameaças híbridas resultantes da instrumentalização da migração e o reforço da segurança nas fronteiras externas da UE**

### **1. Os desafios associados às fronteiras terrestres externas da UE com a Rússia e a Bielorrússia e a ameaça que representam para a segurança da União**

Nos últimos tempos, registou-se um aumento significativo do número de atividades mal-intencionadas que visam a União Europeia e exploram a conectividade mundial, as cadeias de abastecimento, as dependências económicas, as lacunas jurídicas e a abertura das nossas sociedades democráticas. Estas atividades assumiram formas sofisticadas, como atos de sabotagem ou ciberataques destinados a perturbar as redes económicas, energéticas ou de transportes, bem como a manipulação da informação e a ingerência nos processos políticos por parte de agentes estrangeiros, e revelam uma audácia crescente nestes ataques híbridos. A UE está a tomar medidas para reforçar a sua preparação e resiliência e a Comissão está pronta para ajudar os Estados-Membros a agir em várias frentes.

Nas suas conclusões de outubro de 2024, o Conselho Europeu salientou que não se pode permitir que a Rússia e a Bielorrússia, ou qualquer outro país, abusem dos nossos valores, nomeadamente do direito de asilo, nem que ponham em causa as nossas democracias. O Conselho Europeu manifestou a sua solidariedade para com a Polónia e os outros Estados-Membros que enfrentam estes desafios e reconheceu a sua determinação em assegurar o controlo efetivo das fronteiras externas da União através de todos os meios disponíveis, nomeadamente com o apoio da União Europeia, em conformidade com o direito da UE e o direito internacional. O Conselho Europeu deixou claro que situações excecionais exigem medidas adequadas<sup>1</sup>. Em dezembro de 2023, o Conselho Europeu já tinha condenado todos os ataques híbridos, incluindo a instrumentalização de migrantes por países terceiros para fins políticos, e manifestou a determinação da União em enfrentar quaisquer ataques deste tipo lançados pela Rússia e pela Bielorrússia<sup>2</sup>. A presente comunicação centra-se nas fronteiras terrestres externas da UE com a Rússia e a Bielorrússia, mas as considerações aqui expostas podem ser aplicadas a outras situações se as circunstâncias específicas o justificarem.

Desde fevereiro de 2022, com a sua agressão militar contra a Ucrânia, a Rússia tem violado gravemente o direito internacional, incluindo a Carta das Nações Unidas<sup>3</sup>, comprometendo a segurança e a estabilidade tanto a nível europeu como a nível mundial. A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia é igualmente um ataque aos valores da democracia, do Estado de direito e dos direitos fundamentais. A Rússia não está sozinha nas suas ações. A Bielorrússia tem frequentemente ajudado e prestado um apoio decisivo às atividades russas. Tal é especialmente o caso desde a imposição de sanções ao regime de Lukashenko, na sequência das eleições presidenciais fraudulentas de 2020. Nessa altura, a Bielorrússia, apoiada pela Rússia, lançou uma operação destinada a criar uma rota de migração artificial através das suas fronteiras terrestres com os Estados-Membros, nomeadamente a Letónia, a Lituânia e a Polónia, com destino a outros países europeus.

---

<sup>1</sup> Conclusões do Conselho Europeu de 17.10.2024, EUCO 24/25, ponto 38.

<sup>2</sup> Conclusões do Conselho Europeu de 15.12.2023, EUCO 20/23, ponto 30.

<sup>3</sup> Resolução ES-11/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 1.3.2022, [n2227227.pdf](#).

As ações da Rússia não só voltaram a trazer a guerra para o continente europeu, como também criaram um sentimento de insegurança e instabilidade. Tal é reforçado pela intensificação das provocações e pela utilização de táticas de guerra híbrida, como a instrumentalização dos migrantes, em que a Rússia e a Bielorrússia facilitam, artificial e ilegalmente<sup>4</sup>, os fluxos de migração ilegal para as fronteiras externas da UE. A Rússia e a Bielorrússia tiram partido das pessoas, utilizando seres humanos num ato de hostilidade, e ignorando a sua vulnerabilidade. A Rússia e a Bielorrússia utilizam esta guerra híbrida como instrumento político com o objetivo de desestabilizar as nossas sociedades e minar a unidade da União Europeia. Tal compromete não só a segurança nacional e a soberania dos Estados-Membros, como também a segurança e a integridade do espaço Schengen e a segurança da União no seu conjunto. O recurso à violência por parte de indivíduos, em especial quando atuam em grupo, contra guardas de fronteira no contexto de algumas entradas ilegais na União, agrava ainda mais a situação e tem um grave impacto na sociedade da UE. Em última análise, as atividades orquestradas pela Rússia e pela Bielorrússia destinam-se também a enfraquecer o apoio que a União e os seus cidadãos prestam à Ucrânia nos seus legítimos esforços de autodefesa.

Este ano, as chegadas irregulares às fronteiras UE-Bielorrússia aumentaram significativamente (aumento de 66 % em 2024 em comparação com o mesmo período de 2023), em especial na fronteira entre a Polónia e a Bielorrússia. Tal deve-se igualmente ao envolvimento das autoridades bielorrussas na facilitação das passagens, ou seja, na autorização de acesso à zona fronteiriça e no fornecimento aos migrantes de escadas de mão e outros meios logísticos. As autoridades russas estão a facilitar estes movimentos, uma vez que mais de 90 % dos migrantes que atravessam ilegalmente a fronteira entre a Polónia e a Bielorrússia dispõem de um visto de estudante ou de turismo russo. Em 2023, foram observados elementos semelhantes na fronteira entre a Finlândia e a Rússia, onde a maioria dos migrantes possuía um visto russo válido e já tinha tentado entrar na UE através da Bielorrússia. Um acordo recente entre a Bielorrússia e a Rússia sobre o reconhecimento mútuo de vistos<sup>5</sup> poderá facilitar ainda mais os movimentos de nacionais de países terceiros entre os dois países, incluindo dos que pretendem atravessar ilegalmente a fronteira com a UE. Além disso, a situação noutras partes das fronteiras da União com a Rússia e a Bielorrússia continua a ser motivo de preocupação, com ameaças persistentes relacionadas com a instrumentalização dos migrantes.

A fim de garantir a segurança da União e a integridade territorial dos Estados-Membros, é necessário que os Estados-Membros limítrofes da Rússia e da Bielorrússia possam agir de forma decisiva e firme para controlar eficazmente as fronteiras externas da União. Os Estados-Membros têm a responsabilidade de manter a ordem pública e salvaguardar a segurança interna nos seus territórios nacionais. Têm igualmente o dever de tomar todas as medidas necessárias para controlar e gerir eficazmente as fronteiras externas, a fim de garantir um elevado nível de segurança na União, tal como exigido pelo direito da UE.

O direito de asilo, o respeito pela dignidade humana e o princípio da não repulsão são pedras angulares importantes. O direito internacional e o direito da UE permitem aos Estados-Membros enfrentar as situações com determinação sempre que tal seja necessário para

---

<sup>4</sup> Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea.

<sup>5</sup> O acordo entre a Rússia e a Bielorrússia foi ratificado em fevereiro de 2023 e deverá entrar em vigor em 8 de dezembro de 2024. Permite aos estrangeiros titulares de um visto da Rússia ou da Bielorrússia atravessar as fronteiras do outro país, sem terem de obter um visto adicional.

salvaguardar a segurança e a ordem pública, respeitando simultaneamente os direitos das pessoas afetadas pelas medidas. Tendo em conta a gravidade da ameaça para a segurança da União e a integridade territorial dos Estados-Membros, bem como a sua persistência, os Estados-Membros podem invocar as disposições do Tratado para, a título excecional e em condições rigorosas, ir além do que está atualmente previsto no direito derivado da UE, sob o controlo do Tribunal de Justiça.

## **2. Reforço da resposta estratégica e do apoio operacional da UE**

A União Europeia tomou uma série de medidas para combater a instrumentalização dos migrantes, em especial quando esta prática foi utilizada pela Bielorrússia nas suas fronteiras com a Letónia, a Lituânia e a Polónia em 2021, e pela Rússia na sua fronteira com a Finlândia. Para além de um forte apoio político, a União envidou esforços financeiros, operacionais e diplomáticos, nomeadamente com os países de origem e de trânsito, para dar uma resposta eficaz.

Uma vez que a instrumentalização dos migrantes por intervenientes estatais hostis coincide frequentemente com as ações das organizações criminosas e dos passadores de migrantes, a questão foi abordada no novo Plano de Ação da UE contra o Tráfico de Migrantes (2021-2025)<sup>6</sup>. Além disso, na proposta legislativa de diretiva relativa ao tráfico de migrantes<sup>7</sup>, a Comissão propôs um novo crime de incitamento público, a fim de combater as atividades dos passadores que incitam intencionalmente migrantes (incluindo no contexto da instrumentalização) a entrar, transitar ou permanecer ilegalmente na UE. A instrumentalização dos migrantes é considerada uma circunstância agravante que pode aumentar o nível das sanções. O Código das Fronteiras Schengen revisto reconhece explicitamente que os casos de instrumentalização dos migrantes podem justificar o encerramento temporário dos pontos de passagem nas fronteiras externas em causa. Os Estados-Membros podem tomar as medidas necessárias para preservar a segurança e a ordem pública, sempre que um elevado número de migrantes tente atravessar as respetivas fronteiras externas de forma não autorizada, em massa e com recurso à força. O regulamento relativo à resposta a situações de crise e de força maior<sup>8</sup> permite aos Estados-Membros derrogar determinadas regras processuais do direito da UE em matéria de asilo, a fim de fazer face a situações de instrumentalização<sup>9</sup>.

A Comissão está agora a trabalhar com os Estados-Membros para aplicar as regras constantes do Pacto em matéria de Migração e Asilo, incluindo o regulamento relativo à resposta a situações de crise e de força maior. A Comissão apoia os Estados-Membros na elaboração dos seus planos nacionais de execução, a apresentar até 12 de dezembro de 2024. Como determina o regulamento, estes planos de execução devem prever medidas adequadas para os

---

<sup>6</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Plano de ação renovado da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025), COM(2021) 591 final de 29.9.2021.

<sup>7</sup> Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras mínimas para prevenir e combater o auxílio à entrada, ao trânsito e à permanência irregulares na União e que substitui a Diretiva 2002/90/CE do Conselho e a Decisão-Quadro 2002/946/JAI do Conselho, COM(2023) 755 final de 28.11.2023.

<sup>8</sup> Regulamento (UE) 2024/1359 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, relativo à resposta a situações de crise e de força maior no domínio da migração e do asilo e que altera o Regulamento (UE) 2021/1147, PE/19/2024/REV/1, JO L, 2024/1359, 22.5.2024.

<sup>9</sup> Por exemplo, aumentando a duração dos procedimentos de fronteira e alargando o seu âmbito de aplicação a todos os requerentes de proteção internacional, e alargando os prazos para o registo dos pedidos de asilo.

Estados-Membros estarem preparados para enfrentar a questão da instrumentalização e fazer face a situações de crise e de força maior, medidas que podem ser complementadas com outros instrumentos que tenham em conta situações excepcionais nas fronteiras externas da UE, tal como descritas na presente comunicação, a fim de salvaguardar a segurança da União e a integridade territorial dos Estados-Membros.

Além disso, a Comissão continua a trabalhar em vários domínios para aumentar a resiliência global da União e a sua capacidade de reação a vários tipos de ameaças híbridas. Neste contexto, propôs novas regras para que a UE possa adotar medidas contra os operadores de transportes (aéreos, marítimos, fluviais, ferroviários e rodoviários) que facilitem ou participem no tráfico de seres humanos ou na introdução clandestina de migrantes. A Comissão apela ao Parlamento Europeu e ao Conselho para que avancem rapidamente com base na sua proposta. Para fazer face à crescente utilização de meios de transporte comerciais por passadotes, nomeadamente para efeitos de instrumentalização dos migrantes, a Comissão adotou em 2023 e está a aplicar um conjunto de instrumentos para os operadores de transportes, a fim de reforçar o conhecimento da situação e o intercâmbio de informações, tanto entre os Estados-Membros e as agências da UE, como com parceiros internacionais, partes interessadas do setor, autoridades nacionais e organizações internacionais.

A Comissão está determinada a abordar a dimensão em linha da instrumentalização combatendo a divulgação de conteúdos nocivos, a manipulação da informação e a ingerência por parte de agentes estrangeiros que polarizam as nossas sociedades e conduzem à radicalização e à violência. Fá-lo-á através da aplicação de nova legislação, como o Regulamento Serviços Digitais, e da cooperação com a indústria tecnológica. A UE tem em curso uma vasta gama de ações em todos os domínios de intervenção (incluindo as infraestruturas críticas e os desafios em matéria de cibersegurança) para enfrentar as ameaças híbridas e dispõe, desde 2022, de um conjunto de instrumentos híbridos no âmbito da Bússola Estratégica da UE para reforçar a segurança e a defesa da UE<sup>10</sup>.

As agências da UE estão atualmente a prestar apoio operacional nas regiões da fronteira terrestre oriental da UE e estão dispostas a reforçá-lo para ajudar os Estados-Membros a combater as ameaças à segurança nas nossas fronteiras externas. A Frontex pode prestar apoio através de operações conjuntas, intervenções rápidas nas fronteiras e facilitando o intercâmbio de informações, o apoio técnico, o reforço das capacidades e a formação, bem como através do envio de agentes de ligação. Os agentes convidados da Europol também podem ser destacados para apoiar os controlos de segurança secundários. A Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA) está disponível para prestar apoio com peritos técnicos, a pedido dos Estados-Membros, a fim de reforçar os serviços de acolhimento e asilo, se necessário. A Eurojust está pronta a apoiar investigações e ações penais e equipas de investigação conjuntas dirigidas por procuradores nos Estados-Membros afetados. Além disso, o Mecanismo de Proteção Civil da União é um instrumento eficaz já utilizado em 2021 para apoiar a Lituânia quando esta foi confrontada com a instrumentalização dos migrantes que todos os Estados-Membros em causa podem utilizar para se prepararem para as ameaças decorrentes da instrumentalização dos migrantes e, nomeadamente, prestarem apoio eficaz às pessoas necessitadas.

---

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

A Comissão também aumentou o apoio financeiro. Em 2021, a Comissão iniciou um diálogo com a Letónia, a Lituânia e a Polónia para lhes prestar apoio financeiro na gestão das fronteiras, para além dos montantes já atribuídos através de programas nacionais ao abrigo do Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (IGFV) para o período de 2021-2027 (360 milhões de EUR)<sup>11</sup>. Desde então, a Comissão lançou outras ações específicas no âmbito do Instrumento Temático IGFV para aumentar as capacidades de vigilância das fronteiras dos Estados-Membros e dar resposta aos novos desafios nas fronteiras externas, incluindo um convite à apresentação de propostas de 150 milhões de EUR para ajudar os países vizinhos da Bielorrússia e da Rússia a enfrentarem as novas ameaças à segurança.

Além disso, o Conselho estabeleceu igualmente um quadro para medidas restritivas em resposta às ações desestabilizadoras da Rússia no estrangeiro<sup>12</sup>. O novo quadro permite à UE visar pessoas e entidades envolvidas em ações e políticas, incluindo a instrumentalização dos migrantes pelo Governo da Rússia, que comprometem os valores fundamentais da UE e dos seus Estados-Membros, pondo em causa a sua segurança, independência e integridade. Ao abrigo deste novo quadro, os visados ficarão sujeitos ao congelamento de bens e os cidadãos e empresas da UE serão proibidos de lhes disponibilizar fundos. Além disso, as pessoas singulares podem também ser objeto de uma proibição de viajar.

### **3. Contexto jurídico**

Nos termos do Código das Fronteiras Schengen, os Estados-Membros são obrigados a proteger as fronteiras externas da UE. Têm a obrigação de preservar a integridade do espaço Schengen, impedindo a passagem não autorizada das fronteiras, combatendo a criminalidade transfronteiriça e tomando medidas contra as pessoas que atravessaram ilegalmente a fronteira<sup>13</sup>. Por uma questão de princípio, são os Estados-Membros que dispõem da competência para controlar a entrada, a residência e o afastamento dos estrangeiros<sup>14</sup>.

Ao mesmo tempo, ao gerirem as fronteiras externas da UE, os Estados-Membros devem respeitar os direitos fundamentais e o princípio da não repulsão. Este princípio está estabelecido na Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e no seu Protocolo de 1967 («Convenção de Genebra»), na Carta dos Direitos Fundamentais, bem como no Código das Fronteiras Schengen. Faz parte do direito consuetudinário vinculativo para todos os Estados e está consagrado numa série de acordos internacionais, como a Convenção contra a Tortura<sup>15</sup> e o Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos<sup>16</sup>. O princípio da não repulsão protege as pessoas relativamente às quais existam motivos sérios para crer que, de outro modo,

---

<sup>11</sup> Em 2022, foi concedido apoio adicional, num montante total de 200 milhões de EUR, através de uma ação específica ao abrigo do Instrumento Temático IGFV [e da ajuda de emergência (EMAS) para a Lituânia].

<sup>12</sup> Regulamento (UE) 2024/2642 do Conselho, de 8 de outubro de 2024, que impõe medidas restritivas tendo em conta as atividades desestabilizadoras da Rússia, ST/8744/2024/INIT, JO L, 2024/2642, 9.10.2024.

<sup>13</sup> Artigo 13.º do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (codificação), JO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

<sup>14</sup> Ver acórdãos do TEDH, Abdulaziz, Cabales e Balkandali/Reino Unido, de 28.5.1985, n.º 67, e do TEDH, Grande Secção, N.D e N.T./Espanha, de 13.2.2020, n.º 167.

<sup>15</sup> Artigo 3.º da Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 10.12.1984, Resolução 39/46 da Assembleia Geral.

<sup>16</sup> Artigo 7.º, em conjugação com o artigo 2.º, do Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos, de 16.12.1966, Resolução 2200A (XXI) da Assembleia Geral.

correriam um risco real de serem sujeitas a tortura ou a outras penas ou tratamentos desumanos ou degradantes.

A Convenção de Genebra prevê expressamente uma exceção ao princípio da não repulsão<sup>17</sup>, na aceção dessa convenção, indicando certas situações excepcionais em que o referido princípio não se aplica. A exceção diz respeito a pessoas em relação às quais existam motivos razoáveis para considerar que constituem um perigo para a segurança do país ou que tenham sido condenadas por um crime particularmente grave e constituam um perigo para a comunidade<sup>18</sup>.

O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) baseia-se na aplicação integral e inclusiva da Convenção de Genebra<sup>19</sup>. A Carta dos Direitos Fundamentais<sup>20</sup> consagra o direito de asilo com base nas normas estabelecidas pela Convenção de Genebra<sup>21</sup> e no princípio da não repulsão<sup>22</sup>, que se baseia no artigo 4.º do 4.º Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos Humanos («CEDH»), e nos artigos 3.º e 15.º da CEDH. Os direitos fundamentais consagrados na Carta têm o mesmo valor jurídico dos Tratados<sup>23</sup> e devem ser respeitados na aplicação do direito da UE.

Neste momento, na fronteira externa da UE com a Rússia e a Bielorrússia, é evidente que os Estados-Membros estão a ser sujeitos a um ataque híbrido por parte de Estados hostis que pretendem desestabilizar a região através da guerra de agressão contra a Ucrânia, ao mesmo tempo que usam a migração como arma para pôr em causa a segurança da União. A Comissão está empenhada em ajudar os Estados-Membros a impedir a Rússia e a Bielorrússia de alcançarem os seus objetivos, utilizando os nossos princípios e valores contra nós. A ameaça persistente nestas fronteiras externas e os seus efeitos na segurança da União e nos Estados-Membros em causa constituem uma situação excepcional e muito grave. Com efeito, o ambiente de segurança da União Europeia mudou drasticamente em comparação com o momento em que foram adotados os instrumentos de direito internacional nesta matéria, o que poderá ser necessário ter em conta na sua aplicação.

A garantia da segurança nacional é da responsabilidade de cada Estado-Membro, tal como reconhecido no artigo 4.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia. Tal deve ser entendido como incluindo a integridade das funções essenciais do Estado e os interesses fundamentais da sociedade<sup>24</sup>, a salvaguarda da integridade territorial e a manutenção da ordem pública. O artigo 72.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia reconhece que, em circunstâncias excepcionais, os Estados-Membros podem ter de tomar medidas por razões de ordem pública ou de segurança pública que derroguem o direito derivado da UE, tal como

---

<sup>17</sup> Artigo 33.º, n.º 1, da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951: «*Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçados em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas*».

<sup>18</sup> Artigo 33.º, n.º 2, da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951: «*Contudo, o benefício da presente disposição não poderá ser invocado por um refugiado que haja razões sérias para considerar perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país*».

<sup>19</sup> Artigo 78.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;

<sup>20</sup> Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, JO C 326 de 26.10.2012, p. 391.

<sup>21</sup> Artigo 18.º da Carta.

<sup>22</sup> Artigo 19.º da Carta.

<sup>23</sup> Artigo 6.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia.

<sup>24</sup> Processos apensos C-511/18, C-512/18 e C-520/18, La Quadrature du Net e outros/Premier ministre e outros, ECLI:EU:C:2020:791, n.º 135.

confirmado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. Essas eventuais derrogações devem ser excepcionais e aplicar-se exclusivamente a casos claramente definidos<sup>25</sup>.

Tal como afirmado pelo Conselho Europeu, a Comissão reconhece que os Estados-Membros devem poder fazer o que é necessário para se defenderem contra os ataques híbridos perpetrados pela Rússia e pela Bielorrússia e salvaguardar a sua segurança nacional, ordem pública e soberania<sup>26</sup>. Cabe aos Estados-Membros definir os seus interesses essenciais de segurança e adotar as medidas adequadas para os proteger, assegurando simultaneamente a sua conformidade com o direito da UE e o direito internacional<sup>27</sup>.

Ao responderem aos ataques híbridos da Rússia e da Bielorrússia, os Estados-Membros são confrontados com ações que, pela sua natureza e importância, colocam em risco a segurança nacional. Os Estados-Membros podem ter de adotar medidas que eventualmente interfiram gravemente nos direitos fundamentais, como o direito de asilo e garantias conexas, sob reserva dos requisitos estabelecidos no artigo 52.º, n.º 1, da Carta<sup>28</sup>. Em especial, o exercício dos direitos fundamentais da Carta pode ser limitado<sup>29</sup>, quando tal esteja previsto na lei, e apenas na medida em que seja garantido o conteúdo essencial dos direitos, que sejam devidamente tidos em conta os princípios da proporcionalidade e da necessidade, e que as restrições correspondam a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros<sup>30</sup>.

A União Europeia já enfrentou uma situação em que a limitação dos direitos fundamentais consagrados na Carta foi necessária para enfrentar as ameaças híbridas colocadas pela Rússia. Em março de 2022, a União proibiu temporariamente determinados operadores russos controlados pelo Estado de difundir no território da UE devido à propaganda e desinformação dirigidas à sociedade civil na União<sup>31</sup>. A ameaça constituiu um risco grave para a ordem e a segurança públicas. Embora a decisão tenha afetado o direito fundamental à liberdade de expressão e de informação, bem como a liberdade de empresa, o Tribunal Geral confirmou a sua legalidade, uma vez que respeitava os requisitos estabelecidos na Carta<sup>32</sup> e o objetivo da medida, a saber, a salvaguarda dos valores da União, nomeadamente a segurança e a ordem pública, justificava essa limitação<sup>33</sup>. Não obstante as diferenças óbvias entre a liberdade de expressão e o direito de asilo, este precedente fornece orientações relevantes sobre as condições legais para restringir os direitos consagrados na Carta.

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos («TEDH») reconheceu igualmente que certas situações excepcionais afetam a interpretação dos direitos ao abrigo da CEDH. Em especial, determinou que o comportamento dos migrantes que utilizam a força em grandes grupos para

<sup>25</sup> Processos apensos C-715/17, C-718/17 e C-719/17, Comissão/Polónia, Comissão/Hungria e Comissão/Chéquia, ECLI:EU:C:2020:257, n.º 143.

<sup>26</sup> Conclusões do Conselho Europeu de 17.10.2024, EUCO 24/25, ponto 38.

<sup>27</sup> Processos apensos C-715/17, C-718/17 e C-719/17, Comissão/Polónia, Comissão/Hungria e Comissão/Chéquia, ECLI:EU:C:2020:257, n.º 143.

<sup>28</sup> Processos apensos C-511/18, C-512/18 e C-520/18, La Quadrature du Net e outros/Premier ministre e outros, ECLI:EU:C:2020:791, n.º 136.

<sup>29</sup> Com exceção dos direitos de natureza não derogável, incluindo o princípio da não repulsão.

<sup>30</sup> Artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

<sup>31</sup> Decisão (PESC) 2022/351 do Conselho, de 1 de março de 2022, que altera a Decisão 2014/512/PESC que impõe medidas restritivas tendo em conta as ações da Rússia que desestabilizam a situação na Ucrânia, JO L 65 de 2.3.2022, p. 5.

<sup>32</sup> Processo T-125/22, RT France/Conselho da União Europeia, ECLI:EU:T:2022:483, n.º 145.

<sup>33</sup> Processo T-125/22, RT France/Conselho da União Europeia, ECLI:EU:T:2022:483, n.º 202.



transpor uma vedação fronteiriça<sup>34</sup>, ou que aproveitam o seu grande número para atravessar a fronteira ilegalmente<sup>35</sup> sem recorrer a procedimentos oficiais de entrada, pode justificar uma ação por parte das autoridades que não se deve considerar uma violação da proibição de expulsão coletiva.

#### **4. Cooperação com a União e outros Estados-Membros**

A Comissão reconhece que, tendo em conta as ameaças híbridas colocadas por Estados hostis que põem em risco a segurança e a integridade territorial dos Estados-Membros, bem como a manutenção da ordem pública, os Estados-Membros podem adotar medidas excecionais para se defenderem contra as ameaças externas.

A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e, neste contexto, a hostilidade geral que a Rússia, com a cumplicidade da Bielorrússia, tem mantido em relação à União Europeia criaram insegurança para a União. Uma das manifestações mais graves desta situação é a instrumentalização da migração, facilitando e incentivando continuamente os migrantes a chegarem às fronteiras terrestres orientais externas da União, com a intenção de exercer pressão sobre os Estados-Membros e a União.

Perante esta situação, os Estados-Membros afetados devem poder defender-se, garantir a sua integridade territorial, manter a ordem pública e salvaguardar a sua segurança nacional, tal como reconhecido pelo artigo 4.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia e pelo artigo 72.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como a segurança da União no seu conjunto. Ao mesmo tempo, as ações da Rússia e da Bielorrússia aproveitam-se de pessoas, algumas das quais em situação vulnerável, cujos direitos fundamentais, dignidade e necessidades especiais devem ser garantidos em conformidade com o direito da UE e o direito internacional.

As medidas tomadas pelos Estados-Membros para preservar a segurança nacional em conformidade com os Tratados devem respeitar os limites e as condições do direito da UE. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia fornece indicações úteis quanto às condições e aos limites a ter em conta.

Qualquer medida deve ser **proporcionada** e adequada para fazer face à ameaça representada pela Rússia e pela Bielorrússia e deve **limitar-se ao estritamente necessário**<sup>36</sup>. Os Estados-Membros devem explicar a necessidade e justificar a adoção de quaisquer medidas que tenham por objetivo proteger a segurança nacional, em conformidade com os Tratados<sup>37</sup>. A mera invocação da proteção de interesses, ainda que fundamentais, não é suficiente para satisfazer a exigência de fundamentação<sup>38</sup>. A necessidade de defender a adequação e a necessidade das medidas exige igualmente que os Estados-Membros expliquem por que razão

---

<sup>34</sup> Acórdão do TEDH, Grande Secção, N.D e N.T. / Espanha, de 13.2.2020, n.º 231.

<sup>35</sup> Acórdão do TEDH, A.A. e outros/Macedónia do Norte, de 5.4.2022, n.º 123.

<sup>36</sup> Processos apensos C-511/18, C-512/18 e C-520/18, La Quadrature du Net e outros/Premier ministre e outros, ECLI:EU:C:2020:791, n.º 147; processo C-808/18, Comissão/Hungria, ECLI:EU:C:2020:1029, n.ºs 216 e 261; processos apensos C-715/17, C-718/17 e C-719/17, Comissão/Polónia, Comissão/Hungria e Comissão/Chéquia, ECLI:EU:C:2020:257, n.º 152.

<sup>37</sup> Processo C-72/22, PPU/M.A., ECLI:EU:C:2022:505, n.º 70; processo C-808/18, Comissão/Hungria, ECLI:EU:C:2020:1029, n.º 214.

<sup>38</sup> Processos apensos C-715/17, C-718/17 e C-719/17, Comissão/Polónia, Comissão/Hungria e Comissão/Chéquia, ECLI:EU:C:2020:257, n.º 145.

as disposições em matéria de flexibilidade já disponíveis no acervo não são adequadas para fazer face às circunstâncias específicas<sup>39</sup>.

Além disso, as medidas suscetíveis de limitar certos direitos fundamentais devem ter caráter **temporário**. O facto de as medidas serem limitadas no tempo é importante para avaliar se a essência do direito em causa é respeitada<sup>40</sup>, uma vez que as medidas excepcionais devem ser orientadas, adaptadas às circunstâncias específicas e limitadas ao tempo necessário.

A Comissão incentiva os Estados-Membros a ponderarem cuidadosamente todos os interesses em jogo e a utilizarem todas as possibilidades oferecidas pela ordem jurídica da União ao tomarem medidas excepcionais para enfrentar os ataques híbridos, tal como descrito na presente comunicação. Dado que estas medidas protegem as fronteiras externas comuns, bem como a segurança interna e externa da própria União, e à luz do princípio da cooperação leal<sup>41</sup>, os Estados-Membros são convidados a cooperar estreitamente com a União e com os outros Estados-Membros. A Comissão está pronta a desempenhar o seu papel institucional e a assegurar a proteção do interesse geral da União. A coordenação entre os Estados-Membros vizinhos é necessária para assegurar a coerência e a eficácia de qualquer ação.

Neste contexto, é importante que os Estados-Membros consultem a Comissão e informem os outros Estados-Membros sobre as medidas excepcionais que tencionam tomar para enfrentar os ataques híbridos perpetrados pela Rússia e pela Bielorrússia. Seria importante que os Estados-Membros informassem sobre as medidas que pretendem tomar, a sua duração e âmbito, a sua base jurídica e a forma como tencionam respeitar os princípios e limites decorrentes do direito da UE e do direito internacional, nomeadamente em matéria de direitos fundamentais.

A Comissão está pronta a colaborar com os Estados-Membros que tomem essas medidas excepcionais, a fim de ajudar a assegurar que todas as devidas considerações são tidas em conta. A Comissão continuará sempre a apoiar os países da UE nos seus esforços para garantir uma União segura e protegida, dotada de um espaço Schengen plenamente operacional, em benefício de todos os cidadãos da UE e no pleno respeito dos direitos fundamentais. A União não permitirá que qualquer Estado hostil abuse dos valores europeus.

---

<sup>39</sup> Processo C-808/18, Comissão/Hungria, ECLI:EU:C:2020:1029, n.ºs 217 e 218.

<sup>40</sup> Processo T-125/22, RT France/Conselho da União Europeia, ECLI:EU:T:2022:483, n.º 154.

<sup>41</sup> Artigo 3.º, n.º 4 do Tratado da União Europeia.