



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.12.2024
COM(2024) 570 draft

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

om bekæmpelse af hybride trusler foranlediget af brugen af migration som våben og om styrkelse af sikkerheden ved EU's ydre grænser

Meddelelse om bekæmpelse af hybride trusler foranlediget af brugen af migration som våben og om styrkelse af sikkerheden ved EU's ydre grænser

1. Udfordringer ved EU's ydre landgrænser til Rusland og Belarus og truslen mod Unionens sikkerhed

I den seneste tid er der sket en betydelig stigning i antallet af ondsindede aktiviteter rettet mod Den Europæiske Union samt en udnyttelse af den globale konnektivitet, forsyningskæderne, den økonomiske afhængighed, de juridiske smuthuller og åbenheden i vores demokratiske samfund. Disse aktiviteter er blevet udført på sofistikerede måder i form af sabotage eller cyberangreb, der har til formål at forstyrre økonomiske netværk eller energi- eller transportnet, samt udenlandsk informationsmanipulation og indblanding i politiske processer, hvilket viser, at disse hybride angreb bliver stadig mere dristige. EU er ved at opbygge sit beredskab og sin modstandsdygtighed, og Kommissionen er klar til at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at gribe ind på de forskellige fronter.

Det Europæiske Råd understregede i sine konklusioner fra oktober 2024, at hverken Rusland og Belarus eller noget andet land må få lov til at misbruge vores værdier, herunder retten til asyl, og undergrave vores demokratier. Det Europæiske Råd udtrykte solidaritet med Polen og andre medlemsstater, der står over for disse udfordringer, og bekræftede, at det er fast besluttet på at sikre en effektiv kontrol af Unionens ydre grænser med alle tilgængelige midler, herunder med støtte fra Den Europæiske Union, i overensstemmelse med EU-retten og folkeretten. Det Europæiske Råd gjorde det klart, at ekstraordinære situationer kræver passende foranstaltninger¹. I december 2023 havde Det Europæiske Råd allerede fordømt alle hybride angreb, herunder tredjelandes instrumentalisering af migranter til politiske formål, og understreget, at Unionen var fast besluttet på at imødegå sådanne angreb iværksat af Rusland og Belarus². I nærværende meddelelse fokuseres der på EU's ydre landgrænser til Rusland og Belarus, men overvejelserne heri kan anvendes andre steder, hvis det er behørigt begrundet af de særlige omstændigheder.

Siden februar 2022 har Rusland med sin militære aggression mod Ukraine groft overtrådt folkeretten, herunder De Forenede Nationers pagt³, hvilket underminerer europæisk og global sikkerhed og stabilitet. Ruslands angrebskrig mod Ukraine er også et angreb på værdier som demokrati, retsstatsprincippet og grundlæggende rettigheder. Rusland agerer ikke alene. Belarus har ofte bistået og ydet afgørende støtte til Ruslands aktiviteter. Dette har særligt været tilfældet siden indførelsen af sanktioner mod Aleksandr Lukasjenkos regime efter det manipulerede præsidentvalg i 2020. På daværende tidspunkt iværksatte Belarus med støtte fra Rusland en operation med det formål at skabe en kunstig migrationsrute til andre europæiske lande via landets landgrænser til EU's medlemsstater, navnlig Letland, Litauen og Polen.

Ruslands handlinger har ikke alene bragt krig tilbage til det europæiske kontinent, men har også skabt en følelse af usikkerhed og ustabilitet. Dette forstærkes af stadig flere provokationer og brugen af hybride krigstaktikker såsom brugen af migranter som våben, hvorved Rusland

¹ Det Europæiske Råds konklusioner af 17.10.2024, EUCO 24/25, punkt 38.

² Det Europæiske Råds konklusioner af 15.12.2023, EUCO 20/23, punkt 30.

³ FN's Generalforsamlings resolution ES-11/1, 1.3.2022, [n2227227.pdf](#).

og Belarus kunstigt og ulovligt⁴ letter ulovlige migrationsstrømme mod EU's ydre grænser. Rusland og Belarus instrumentaliserer mennesker og bruger dem til fjendtlige handlinger uden hensyn til deres sårbarhed. Rusland og Belarus bruger denne hybride krigsførelse som et politisk redskab til at destabilisere vores samfund og undergrave sammenholdet i Den Europæiske Union. Dette bringer ikke alene medlemsstaternes nationale sikkerhed og suverænitet i fare, men også Schengenområdet sikkerhed og integritet og sikkerheden i Unionen som helhed. Enkeltpersoners brug af vold, navnlig når de optræder i en gruppe, mod grænsevagter i forbindelse med visse ulovlige indrejser i Unionen forværrer situationen yderligere og har alvorlige samfundsmæssige konsekvenser i EU. I sidste ende har Ruslands og Belarus' aktiviteter også til formål at svække den støtte, som Unionen og dens borgere yder Ukraine i landets legitime bestræbelser på at forsvare sig selv.

I år er antallet af irregulære indrejser ved grænserne mellem EU og Belarus steget betydeligt (en stigning på 66 % i 2024 sammenlignet med samme periode i 2023), navnlig ved den polsk-belarusiske grænse. Dette skyldes også de belarusiske myndigheders medvirken til at gøre det lettere at passere grænsen, dvs. ved at give adgang til grænseområdet og udstyre migranter med stiger og andet udstyr. De russiske myndigheder letter disse bevægelser, da mere end 90 % af de migranter, der ulovligt passerer den polsk-belarusiske grænse, er i besiddelse af et russisk studenter- eller turistvisum. Lignende forhold blev konstateret i 2023 ved den finsk-russiske grænse, hvor størstedelen af migranterne var i besiddelse af et gyldigt russisk visum og allerede tidligere havde forsøgt at rejse ind i EU via Belarus. En nylig aftale mellem Belarus og Rusland om gensidig anerkendelse af visa⁵ kan yderligere lette tredjelandstatsborgeres bevægelser mellem Rusland og Belarus, herunder dem, der påtænker at passere grænsen til EU på ulovlig vis. Desuden giver situationen ved andre dele af Unionens grænser til Rusland og Belarus fortsat anledning til bekymring med vedvarende trusler foranlediget af brugen af migranter som våben.

For at garantere Unionens sikkerhed og medlemsstaternes territoriale integritet er det nødvendigt, at de medlemsstater, der grænser op til Rusland og Belarus, er i stand til at handle beslutsomt for effektivt at kontrollere Unionens ydre grænser. Medlemsstaterne har ansvaret for at opretholde lov og orden og beskytte den indre sikkerhed på deres nationale område. De har også pligt til at træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for effektivt at kontrollere og forvalte de ydre grænser med henblik på at sikre et højt sikkerhedsniveau i Unionen som krævet i henhold til EU-retten.

Retten til asyl, respekten for den menneskelige værdighed og princippet om non-refoulement er vigtige hjørnesten. Folkeretten og EU-retten giver medlemsstaterne mulighed for at håndtere situationer på beslutsom vis, hvis dette er nødvendigt for at opretholde sikkerheden og den offentlige orden, samtidig med at de af foranstaltningerne berørte personers rettigheder respekteres. I betragtning af truslens alvorlige og vedvarende karakter med hensyn til Unionens sikkerhed og medlemsstaternes territoriale integritet kan medlemsstaterne undtagelsesvis under

⁴ Protokol om bekæmpelse af menneskesmugling til lands, ad søvejen og ad luftvejen til supplerings af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

⁵ Aftalen mellem Rusland og Belarus blev ratificeret i februar 2023 og træder i kraft den 8. december 2024. Heri fastsættes det, at udlændinge, der har modtaget et visum fra Rusland eller Belarus, kan passere det andet lands grænser uden behov for yderligere visum.

tilsyn af Domstolen og under strenge betingelser gå videre end, hvad der i øjeblikket er fastsat i den afledte EU-ret.

2. EU's politiske reaktion og operationelle støtte

Den Europæiske Union traf en række foranstaltninger til at bekæmpe instrumentaliseringen af migranter, da Belarus i 2021 anvendte denne praksis ved sine grænser til Letland, Litauen og Polen, og Rusland ved grænsen til især Finland. Foruden stærk politisk støtte har Unionen gjort en finansiell, operationel og diplomatisk indsats, herunder sammen med oprindelses- og transitlandene, med henblik på en effektiv reaktion.

Eftersom instrumentaliseringen af migranter fra fjendtlige statslige aktørers side ofte smelter sammen med kriminelle organisationers og migrantsmugleres handlinger, blev spørgsmålet behandlet i den fornyede EU-handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter (2021-2025)⁶. Desuden foreslog Kommissionen i forslaget til direktiv om migrantsmugling⁷ en ny handling i forbindelse med offentlig ansporing, der skal gøres strafbar, med henblik på at bekæmpe de aktiviteter, der udføres af menneskesmuglere, som bevidst tilskynder migranter (herunder som led i instrumentalisering) til at rejse ind i, rejse gennem eller opholde sig ulovligt i EU. Instrumentalisering af migranter betragtes som en skærpende omstændighed, der kan øge strafferammen. I den reviderede Schengengrænsekodeks anerkendes det udtrykkeligt, at tilfælde af instrumentalisering af migranter kan berettige en midlertidig lukning af grænseovergangssteder ved de pågældende ydre grænser. Medlemsstaterne kan, hvis et stort antal migranter forsøger at passere deres ydre grænser ulovligt, en masse og ved brug af vold, træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at opretholde sikkerheden og den offentlige orden. Forordningen om håndtering af krisesituationer og force majeure⁸ giver medlemsstaterne mulighed for at fravige visse procedureregler i EU's asyllovgivning for at håndtere situationer med instrumentalisering⁹.

Kommissionen arbejder nu sammen med medlemsstaterne om at gennemføre reglerne i pagten om migration og asyl, herunder forordningen om håndtering af krisesituationer og force majeure. Den bistår medlemsstaterne med at udarbejde deres nationale gennemførelsesplaner, der skal forelægges senest den 12. december 2024. Disse gennemførelsesplaner skal indeholde passende foranstaltninger, så medlemsstaterne som fastsat i forordningen om håndtering af krisesituationer og force majeure desuden kan være forberedt på at løse problemet med instrumentalisering, og kan suppleres med andre instrumenter, der tager hensyn til ekstraordinære situationer ved EU's ydre grænser som beskrevet i denne meddelelse, så Unionens sikkerhed og medlemsstaternes territoriale integritet garanteres.

⁶ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, En fornyet EU-handlingsplan til bekæmpelse af smugling af migranter (2021-2025) (COM(2021) 591 final af 29.9.2021).

⁷ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsregler for forebyggelse og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold i Unionen og om erstatning af Rådets direktiv 2002/90/EF og Rådets rammeafgørelse 2002/946/RIA (COM(2023) 755 final).

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1359 af 14. maj 2024 om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet og om ændring af forordning (EU) 2021/1147, PE/19/2024/REV/1 (EUT L, 2024/1359, 22.5.2024).

⁹ F.eks. ved at forlænge varigheden af grænseprocedurer og udvide anvendelsesområdet til at omfatte alle ansøgere om international beskyttelse og ved at forlænge fristerne for registrering af asylansøgninger.

Herudover arbejder Kommissionen fortsat på en række områder for at øge Unionens overordnede modstandsdygtighed og kapacitet til at reagere på forskellige former for hybride trusler. I den forbindelse har den foreslået nye regler, der gør det muligt for EU at vedtage foranstaltninger over for transportvirksomheder (luft-, sø-, jernbane- og vejtransport eller transport ad indre vandveje), der letter eller medvirker i menneskehandel eller smugling af migranter. Kommissionen opfordrer indtrængende Europa-Parlamentet og Rådet til at gøre hurtige fremskridt med dette forslag. For at imødegå smugleres stadig større brug af kommercielle transportmidler, bl.a. med henblik på instrumentalisering af migranter, vedtog Kommissionen i 2023 en værktøjskasse vedrørende transportvirksomheder, som den er ved at gennemføre, for at styrke situationsbevidstheden og udvekslingen af oplysninger, både mellem medlemsstaterne og EU-agenturerne og med internationale partnere, interessenter fra industrien, nationale myndigheder og internationale organisationer.

Kommissionen er fast besluttet på at tage fat på onlinedimensionen af instrumentalisering for at bekæmpe udbredelsen af skadeligt indhold og udenlandsk informationsmanipulation og indblanding, der polariserer vores samfund og fører til radikaliserings og vold. Det vil den gøre ved at gennemføre ny lovgivning såsom forordningen om digitale tjenester og ved at samarbejde med techindustrien. EU har iværksat en bred vifte af tiltag på tværs af politikområder (herunder med hensyn til udfordringer inden for kritisk infrastruktur og cybersikkerhed) for at bekæmpe hybride trusler og har siden 2022 haft en hybrid værktøjskasse som led i EU's strategiske kompas for øget sikkerhed og forsvar i EU¹⁰.

EU-agenturerne yder i øjeblikket operationel støtte i EU's østlige landgrænseregioner og er klar til at optræde for at hjælpe medlemsstaterne med at bekæmpe sikkerhedstrusler ved EU's ydre grænser. Frontex kan bistå via fælles operationer og hurtige grænseindsatser og ved at lette udvekslingen af oplysninger, teknisk støtte, kapacitetsopbygning og uddannelse samt ved at udsende forbindelsesofficerer. Der kan også udsendes gæstemedarbejdere fra Europol til at bistå med sekundær sikkerhedskontrol. Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA) står til rådighed til efter anmodning fra medlemsstaterne at yde støtte til tekniske eksperter for om nødvendigt at styrke modtagelses- og asyltjenesterne. Eurojust er klar til at støtte strafferetlig efterforskning og retsforfølgning og fælles efterforskningshold under ledelse af anklagere i de berørte medlemsstater. Desuden er EU-civilbeskyttelsesmekanismen et effektivt redskab, der allerede i 2021 ved instrumentaliseringen af migranter blev anvendt til støtte for Litauen, og som alle berørte medlemsstater kan benytte til at forberede sig på trusler foranlediget af brugen af migranter som våben og til at yde effektiv støtte, bl.a. til mennesker i nød.

Kommissionen har også øget den finansielle støtte. I 2021 indledte Kommissionen en dialog med Letland, Litauen og Polen med henblik på at yde dem finansiell støtte til grænseforvaltning ud over de beløb, der allerede var tildelt via de nationale programmer inden for rammerne af instrumentet for grænseforvaltning og visa (IGFV) for perioden 2021-2027 (360 mio. EUR)¹¹. Siden da har Kommissionen iværksat andre specifikke foranstaltninger inden for rammerne af IGFV's tematiske facilitet for at øge medlemsstaternes grænseovervågningskapacitet og håndtere nye udfordringer ved de ydre grænser, herunder en indkaldelse af et beløb på

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

¹¹ Der blev i 2022 ydet yderligere støtte til et samlet beløb på 200 mio. EUR gennem en specifik foranstaltning inden for rammerne af IGFV's tematiske facilitet (samt nødhjælp (EMAS) til Litauen).

150 mio. EUR til støtte for de lande, der grænser op til Belarus og Rusland, til bekæmpelse af nye sikkerhedstrusler.

Ud over ovenstående har Rådet også fastlagt en ramme for restriktive foranstaltninger som reaktion på Ruslands destabiliserende handlinger i udlandet¹². Denne nye ramme gør det muligt for EU at målrette indsatsen mod enkeltpersoner og enheder, der er involveret i tiltag og politikker, herunder den russiske regerings instrumentalisering af migranter, som undergraver EU's og dets medlemsstaters grundlæggende værdier og deres sikkerhed, uafhængighed og integritet. I henhold til denne nyligt etablerede ramme vil de pågældende enkeltpersoner og enheder få infrosset deres aktiver, og det vil være forbudt for EU-borgere og -virksomheder at stille midler til rådighed for dem. Herudover kan fysiske personer også blive underlagt et rejseforbud.

3. Retlig kontekst

I henhold til Schengengrænsekodeksen skal medlemsstaterne beskytte EU's ydre grænser. De har pligt til at bevare Schengenområdet integritet ved at forhindre ulovlig grænsepassage, bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og træffe foranstaltninger over for personer, som har passeret grænsen ulovligt¹³. Det er medlemsstaterne, der som princip har ret til at kontrollere udlændinges indrejse, ophold og udsendelse¹⁴.

Samtidig skal medlemsstaterne ved forvaltningen af EU's ydre grænser overholde de grundlæggende rettigheder og princippet om non-refoulement. Dette princip er nedfældet i konventionen fra 1951 om flygtnings retsstilling og protokollen hertil fra 1967 ("Genèvekonventionen"), chartret om grundlæggende rettigheder ("chartret") samt Schengengrænsekodeksen. Det er en del af sædvaneretten, der er bindende for alle stater, og er nedfældet i en række internationale aftaler, f.eks. torturkonventionen¹⁵ og den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder¹⁶. Princippet om non-refoulement beskytter personer, for hvem der er vægtige grunde til at tro, at de ellers ville stå over for en reel risiko for at blive udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

I Genèvekonventionen fastsættes der udtrykkeligt en undtagelse fra non-refoulement-princippet¹⁷ i henhold til denne konvention, idet der her redegøres for visse ekstraordinære situationer, hvor princippet ikke kan finde anvendelse. Undtagelsen vedrører personer, som

¹² Rådets forordning (EU) 2024/2642 af 8. oktober 2024 om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands destabiliserende aktiviteter, ST/8744/2024/INIT (EUT L, 2024/2642, 9.10.2024).

¹³ Artikel 13 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (kodifikation) (EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1).

¹⁴ Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.5.85, Abdulaziz, Cabales og Balkandali mod Det Forenede Kongerige, præmis 67, og Menneskerettighedsdomstolens (Store Afdeling) dom af 13.2.2020, N.D og N.T. mod Spanien, præmis 167.

¹⁵ Artikel 3 i konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, 10.12.1984, Generalforsamlingens resolution 39/46.

¹⁶ Artikel 7 sammenholdt med artikel 2 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, 16.12.1966, Generalforsamlingens resolution 2200A (XXI).

¹⁷ Artikel 33, stk. 1, i konventionen fra 1951 om flygtnings retsstilling: "Ingen kontraherende stat må på nogen som helst måde udvise eller afvise en flygtning ved grænserne til sådanne områder, hvor hans liv eller frihed ville være truet på grund af hans race, religion, nationalitet, hans tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller hans politiske anskuelser".

med rimelig grund må anses for at udgøre en fare for landets sikkerhed, eller som er blevet dømt for en særlig grov forbrydelse og udgør en fare for samfundet¹⁸.

Det fælles europæiske asylsystem bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen¹⁹. I chartret om grundlæggende rettigheder²⁰ fastholdes retten til asyl med udgangspunkt i de normer, der er fastsat i Genèvekonventionen²¹, og princippet om non-refoulement²², som bygger på artikel 4 i fjerde tillægsprotokol til den europæiske menneskerettighedskonvention ("EMRK") samt artikel 3 og 15 i EMRK. De grundlæggende rettigheder i chartret har samme juridiske værdi som traktaterne²³ og skal overholdes ved anvendelsen af EU-retten.

Ved EU's ydre grænse til Rusland og Belarus står det på nuværende tidspunkt klart, at medlemsstaterne er udsat for et hybridt angreb fra fjendtlige stater, som har til hensigt at destabilisere en region gennem en angrebskrig mod Ukraine, samtidig med at migration anvendes som våben for at undergrave Unionens sikkerhed. Kommissionen er fast besluttet på at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at forhindre Rusland og Belarus i at nå deres mål ved at anvende vores principper og værdier som våben mod os. Den vedvarende trussel ved disse ydre grænser og dens konsekvenser for Unionens og de pågældende medlemsstaters sikkerhed udgør en ekstraordinær og meget alvorlig situation. Faktisk har sikkerhedsmiljøet i Den Europæiske Union ændret sig dramatisk i forhold til dengang, hvor de relevante folkeretlige instrumenter blev vedtaget, og dette vil skulle tages i betragtning ved deres anvendelse.

Det er hver enkelt medlemsstats ansvar at beskytte den nationale sikkerhed, jf. artikel 4, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU). Dette bør forstås således, at ansvaret omfatter integriteten af statens væsentlige funktioner og grundlæggende samfundsinteresser²⁴, beskyttelsen af territorial integritet og opretholdelsen af lov og orden. I artikel 72 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) anerkendes det, at medlemsstaterne under særlige omstændigheder af hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed kan være nødt til at træffe foranstaltninger, der fraviger den afledte EU-ret som bekræftet af Den Europæiske Unions Domstol. Sådanne fravigelser bør være ekstraordinære og kun anvendes i klart afgrænsede tilfælde²⁵.

Således som Det Europæiske Råd også har givet udtryk for, anerkender Kommissionen, at medlemsstaterne skal være i stand til at gøre, hvad der er nødvendigt for at forsvare sig mod hybride angreb udført af Rusland og Belarus og beskytte deres nationale sikkerhed, offentlige orden og suverænitet²⁶. Det er op til medlemsstaterne at fastlægge deres væsentlige

¹⁸ Artikel 33, stk. 2, i konventionen fra 1951 om flygtninges retsstilling: "Nærværende bestemmelse kan dog ikke påberåbes af en flygtning, som med rimelig grund må anses for en fare for det lands sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land".

¹⁹ Artikel 78, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

²⁰ Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT C 326 af 26.10.2012, s. 391).

²¹ Chartrets artikel 18.

²² Chartrets artikel 19.

²³ Artikel 6, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union.

²⁴ Forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18, La Quadrature du Net m.fl. mod Premier ministre m.fl., ECLI:EU:C:2020:791, præmis 135.

²⁵ Forenede sager C-715/17, C-718/17 og C-719/17 Kommissionen mod Polen, Kommissionen mod Ungarn og Kommissionen mod Tjekkiet, ECLI:EU:C:2020:257, præmis 143.

²⁶ Det Europæiske Råds konklusioner af 17.10.2024, EUCO 24/25, punkt 38.

sikkerhedsinteresser og vedtage passende foranstaltninger til beskyttelse af dem, samtidig med at det sikres, at de er i overensstemmelse med EU-retten og folkeretten²⁷.

Ved bekæmpelsen af hybride angreb fra Rusland og Belarus står medlemsstaterne over for handlinger, der på grund af deres karakter og betydning bringer den nationale sikkerhed i fare. Medlemsstaterne kan være nødt til at vedtage foranstaltninger, der kan indebære alvorlige indgreb i de grundlæggende rettigheder, f.eks. retten til asyl og tilsvarende garantier, med forbehold af kravene i chartrets artikel 52, stk. 1²⁸. Navnlig kan udøvelsen af de grundlæggende rettigheder i chartret begrænses²⁹, hvis det er fastlagt i lovgivningen, og kun i det omfang disse rettigheds væsentligste indhold er sikret, hvis der tages behørigt hensyn til proportionalitetsprincippet og nødvendighedsprincippet, og hvis begrænsningerne svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder³⁰.

Den Europæiske Union har allerede stået i en situation, hvor det var nødvendigt at begrænse udøvelsen af de grundlæggende rettigheder, der er nedfældet i chartret, for at bekæmpe hybride trusler fra Rusland. I marts 2022 forbød Unionen midlertidigt visse statskontrollerede russiske aktører at transmittere på EU's område på grund af propaganda og desinformation rettet mod civilsamfundet i Unionen³¹. Truslen udgjorde en alvorlig risiko for den offentlige orden og sikkerhed. Selv om afgørelsen påvirkede den grundlæggende ret til ytrings- og informationsfrihed samt friheden til at oprette og drive egen virksomhed, stadfæstede Retten dens lovlighed, eftersom den opfyldte de krav, der er fastsat i chartret³², og formålet med foranstaltningen, nemlig at beskytte Unionens værdier, navnlig sikkerheden og den offentlige orden, begrundede en sådan begrænsning³³. På trods af de åbenlyse forskelle mellem ytringsfriheden og retten til asyl udgør denne præcedens relevant vejledning om de lovlige betingelser for at begrænse rettighederne i chartret.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ("EMD") har også anerkendt, at visse ekstraordinære situationer påvirker fortolkningen af rettighederne i henhold til EMRK. Den har navnlig fastslået, at den adfærd, som migranter i store grupper, der bruger magt til at storme et grænsehegn³⁴ eller udnytter det forhold, at de er mange, til at passere grænsen ulovligt³⁵ uden at gøre brug af officielle indrejseprocedurer, kan begrunde statslige foranstaltninger, der ikke anses for at være i strid med forbuddet mod kollektiv udvisning.

4. Samarbejde med Unionen og andre medlemsstater

Kommissionen anerkender, at medlemsstaterne i lyset af hybride trusler fra fjendtlige stater, der bringer medlemsstaternes sikkerhed og territoriale integritet samt opretholdelsen af lov og

²⁷ Forenede sager C-715/17, C-718/17 og C-719/17 Kommissionen mod Polen, Kommissionen mod Ungarn og Kommissionen mod Tjekkiet, ECLI:EU:C:2020:257, præmis 143.

²⁸ Forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18, La Quadrature du Net m.fl. mod Premier ministre m.fl., ECLI:EU:C:2020:791, præmis 136.

²⁹ Med undtagelse af de rettigheder, der ikke kan fraviges, bl.a. non-refoulement-princippet.

³⁰ Chartres artikel 52, stk. 1.

³¹ Rådets afgørelse (FUSP) 2022/351 af 1. marts 2022 om ændring af afgørelse 2014/512/FUSP om restriktive foranstaltninger på baggrund af Ruslands handlinger, der destabiliserer situationen i Ukraine (EUT L 65 af 2.3.2022, s. 5).

³² T-125/22, RT France mod Rådet for Den Europæiske Union, ECLI:EU:T:2022:483, præmis 145.

³³ T-125/22, RT France mod Rådet for Den Europæiske Union, ECLI:EU:T:2022:483, præmis 202.

³⁴ EMD (Store Afdeling), N.D og N.T. mod Spanien, 13.2.2020, præmis 231.

³⁵ EMD, A.A. m.fl. mod Nordmakedonien, 5.4.2022, præmis 123.

orden i fare, kan vedtage ekstraordinære foranstaltninger for at forsvare sig mod eksterne trusler.

Ruslands angrebskrig mod Ukraine og i denne forbindelse den generelle fjendtlighed, som Rusland med Belarus' medvirken har opretholdt over for Den Europæiske Union, har skabt usikkerhed for Unionen. Et af de alvorligste eksempler herpå er brugen af migration som våben ved løbende at gøre det lettere for migranter og tilskynde dem til at nå Unionens ydre østlige landgrænser med det formål at lægge pres på medlemsstaterne og Unionen.

I denne situation skal de berørte medlemsstater være i stand til at kunne forsvare sig, sikre deres territoriale integritet, opretholde lov og orden og beskytte deres nationale sikkerhed som anerkendt i artikel 4, stk. 2, i TEU og artikel 72 i TEUF samt Unionens sikkerhed som helhed. Samtidig udnytter Rusland og Belarus med deres handlinger mennesker, hvoraf nogle befinder sig i en sårbar situation, og disse menneskers grundlæggende rettigheder, værdighed og særlige behov skal beskyttes i overensstemmelse med EU-retten og folkeretten.

De foranstaltninger, som medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaterne træffer af hensyn til den nationale sikkerhed, skal overholde de i EU-retten fastsatte begrænsninger og betingelser. Den Europæiske Unions Domstols praksis udgør nyttig vejledning med hensyn til de betingelser og begrænsninger, der skal tages i betragtning.

Enhver foranstaltning skal være **forholdsmæssig** og egnet til at imødegå truslen fra Rusland og Belarus, og den skal **begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt**³⁶. Når medlemsstaterne vedtager en foranstaltning, der har til formål at beskytte den nationale sikkerhed, skal de i overensstemmelse med traktaterne redegøre for, hvorfor den er nødvendig, samt give en begrundelse³⁷. Det er ikke tilstrækkeligt blot at påberåbe sig beskyttelse af interesser, uanset hvor grundlæggende de end måtte være, som begrundelse for foranstaltningen³⁸. Behovet for at begrunde foranstaltningernes egnethed og nødvendighed kræver også, at medlemsstaterne redegør for, hvorfor de fleksibilitetsbestemmelser, der allerede er fastsat i EU-retten, ikke er egnede til at håndtere de særlige omstændigheder³⁹.

Desuden skal foranstaltninger, der kan føre til en begrænsning af visse grundlæggende rettigheder, være af **midlertidig** karakter. Det forhold, at foranstaltningerne vil være tidsbegrænsede, er vigtigt ved vurderingen af, om det væsentligste indhold af den pågældende rettighed respekteres⁴⁰, da ekstraordinære foranstaltninger skal målrettes, tilpasses de særlige omstændigheder og begrænses til det tidsrum, hvor de er nødvendige.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til nøje at afveje alle de interesser, der står på spil, og gøre brug af alle de muligheder, som EU-retten giver, når de træffer ekstraordinære foranstaltninger til håndtering af hybride angreb, således som det anføres i nærværende

³⁶ Forenede sager C-511/18, C-512/18 og C-520/18, La Quadrature du Net m.fl. mod Premier ministre m.fl., ECLI:EU:C:2020:791, præmis 147, sag C-808/18, Kommissionen mod Ungarn, ECLI:EU:C:2020:1029, præmis 216 og 261, samt forenede sager C-715/17, C-718/17 og C-719/17 Kommissionen mod Polen, Kommissionen mod Ungarn og Kommissionen mod Tjekkiet, ECLI:EU:C:2020:257, præmis 152.

³⁷ C-72/22 PPU, M.A., ECLI:EU:C:2022:505, præmis 70, og sag C-808/18, Kommissionen mod Ungarn, ECLI:EU:C:2020:1029, præmis 214.

³⁸ Forenede sager C-715/17, C-718/17 og C-719/17 Kommissionen mod Polen, Kommissionen mod Ungarn og Kommissionen mod Tjekkiet, ECLI:EU:C:2020:257, præmis 145.

³⁹ Sag C-808/18, Kommissionen mod Ungarn, ECLI:EU:C:2020:1029, præmis 217-218.

⁴⁰ T-125/22, RT France mod Rådet for Den Europæiske Union, ECLI:EU:T:2022:483, præmis 154.

meddelelse. Eftersom disse foranstaltninger beskytter den fælles ydre grænse samt Unionens indre og ydre sikkerhed, og i lyset af princippet om loyalt samarbejde⁴¹, opfordres medlemsstaterne til at arbejde tæt sammen med Unionen og andre medlemsstater. Kommissionen er klar til at spille sin institutionelle rolle og sikre beskyttelsen af Unionens almene interesser. Koordinering mellem nabomedlemsstater er nødvendig for at sikre sammenhæng og effektivitet i enhver foranstaltning.

I den forbindelse er det vigtigt, at medlemsstaterne rådfører sig med Kommissionen og underretter de øvrige medlemsstater om ekstraordinære foranstaltninger, som de påtænker at træffe og også træffer for at håndtere Ruslands og Belarus' hybride angreb. Det vil være vigtigt, at medlemsstaterne underretter om de foranstaltninger, der skal træffes, deres varighed og anvendelsesområde og retsgrundlag og om, hvordan de påtænker at overholde de principper og begrænsninger, der følger af EU-retten og folkeretten, herunder hvad angår de grundlæggende rettigheder.

Kommissionen er klar til at samarbejde med medlemsstaterne om at træffe sådanne ekstraordinære foranstaltninger for at bidrage til at sikre, at alle relevante hensyn tages i betragtning. Kommissionen vil altid bistå medlemsstaterne i deres bestræbelser på at garantere en tryk og sikker Union med et velfungerende Schengenområde til gavn for alle EU-borgere og under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder. Unionen vil ikke tillade nogen fjendtlig stat at misbruge europæiske værdier.

⁴¹ Artikel 4, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union.