



Europeiska  
unionens råd

Bryssel den 14 januari 2025  
(OR. en)

16833/2/24  
REV 2 (bg, cs, da, el, es, et, ga, hr, hu, it, lv,  
lt, pt, sk, sl, sv)

JAI 1865  
ASILE 129  
MIGR 461  
FRONT 339  
HYBRID 154  
RELEX 1606

## FÖLJENOT

---

Komm. dok. nr: COM(2024) 570 final/2

---

Ärende: MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL  
EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET  
om motverkande av hybridhot från användning av migration som vapen  
och om förstärkning av säkerheten vid EU:s yttre gränser

---

För delegationerna bifogas dokument – COM(2024) 570 final/2.

---

Bilaga: COM(2024) 570 final/2



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.1.2025  
COM(2024) 570 final/2

#### CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2024) 570 of 11.12.2024

Minor adjustment to the cover page.

The text shall read as follows:

### **MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**om motverkande av hybridhot från användning av migration som vapen och om  
förstärkning av säkerheten vid EU:s yttre gränser**

# **Meddelande om motverkande av hybridhot från användning av migration som vapen och om förstärkning av säkerheten vid EU:s yttre gränser**

## **1. Utmaningar vid EU:s yttre landgränser mot Ryssland och Belarus och hotet mot unionens säkerhet**

På senare tid har det skett en betydande ökning av antalet skadliga aktiviteter riktade mot Europeiska unionen, där man utnyttjar global konnektivitet, leveranskedjor, ekonomiska beroenden, rättsliga kryphål och öppenheten i våra demokratiska samhällen. Dessa aktiviteter har tagit sig sofistikerade former såsom sabotage eller cyberattacker för att störa ekonomiska nätverk och energi- eller transportnät samt utländsk informationsmanipulation och inblandning i politiska processer. Utvecklingen pekar på att dessa hybridattacker blir alltmer djärva. EU vidtar åtgärder för att bygga upp sin beredskap och motståndskraft och kommissionen står redo att bistå medlemsländerna med att vidta åtgärder på de olika fronterna.

I sina slutsatser från oktober 2024 betonade Europeiska rådet att varken Ryssland och Belarus, eller något annat land, får tillåtas att missbruka våra värden, inklusive asylrätten, eller att undergräva våra demokratier. Europeiska rådet uttryckte solidaritet med Polen och andra medlemsstater som står inför dessa utmaningar och gav uttryck för sin fasta beslutsamhet att säkerställa en effektiv kontroll av unionens yttre gränser med alla tillgängliga medel, inbegripet med stöd av Europeiska unionen, i linje med unionsrätten och internationell rätt. Europeiska rådet klargjorde att exceptionella situationer kräver lämpliga åtgärder <sup>1</sup>. I december 2023 fördömde Europeiska rådet alla hybridattacker, inbegripet tredjeländers instrumentalisering av migranter för politiska ändamål, och uttryckte unionens beslutsamhet att motverka alla sådana attacker som Ryssland och Belarus inlett<sup>2</sup>. Detta meddelande fokuserar på EU:s yttre landgränser mot Ryssland och Vitryssland, men de överväganden som kommer till uttryck i det kan även tillämpas på annat håll om det är vederbörligen motiverat av särskilda omständigheter.

Sedan februari 2022 har Ryssland, genom sin militära aggression mot Ukraina, grovt brutit mot internationell rätt, inbegripet FN-stadgan <sup>3</sup>, och undergrävt den europeiska och globala säkerheten och stabiliteten. Rysslands anfallskrig mot Ukraina är också ett angrepp på demokratin, rättsstatligheten och de grundläggande rättigheterna. Ryssland agerar inte på egen hand. Belarus har ofta bistått och gett avgörande stöd till rysk verksamhet. Detta är särskilt fallet sedan sanktionerna mot Lukasjenkas regim infördes efter det riggade presidentvalet 2020. Vid den tidpunkten vidtog Belarus, med stöd av Ryssland, åtgärder för att skapa en konstlad migrationsrutt via sina landgränser mot medlemsstater, särskilt Lettland, Litauen och Polen, till andra europeiska länder.

Rysslands agerande har inte endast fört krig tillbaka till den europeiska kontinenten, utan också skapat en känsla av osäkerhet och instabilitet. Detta förstärks av intensifierade provokationer och utnyttjandet av hybridkrigstaktik, såsom användning av migranter som vapen, varigenom Ryssland och Belarus på ett konstlat och olagligt sätt<sup>4</sup> underlättar olagliga migrationsströmmar mot EU:s yttre gränser. Ryssland och Belarus instrumentaliserar människor och utnyttjar dem för fientliga handlingar utan hänsyn till deras utsatthet. Ryssland och Belarus använder denna hybridkrigföring som ett politiskt verktyg i syfte att destabilisera våra samhällen och undergräva Europeiska unionens enighet. Detta äventyrar inte bara medlemsstaternas nationella säkerhet och suveränitet utan även

<sup>1</sup> Europeiska rådets slutsatser, 17.10.24, EUCO 24/25, punkt 38.

<sup>2</sup> Europeiska rådets slutsatser, 15.10.23, EUCO 20/23, punkt 30.

<sup>3</sup> FN:s generalförsamlings resolution ES-11/1, 01.03.2022, [n2227227.pdf](#).

<sup>4</sup> Tilläggsprotokoll mot människosmuggling land-, luft- och sjövägen till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

Schengenområdets säkerhet och integritet och säkerheten i unionen som helhet. Enskilda personers användning av våld, särskilt när de agerar i grupp, mot gränskontrolltjänstemän i samband med vissa olagliga inresor till unionen förvärrar situationen ytterligare och får allvarliga konsekvenser för samhället i EU. I slutändan är den verksamhet som iscensatts av Ryssland och Belarus också avsedd att försvaga det stöd som unionen och dess medborgare ger till Ukraina i dess legitima självförsvarsinsatser.

I år har antalet irreguljära inresor vid gränserna mellan EU och Belarus ökat avsevärt (med 66 % under 2024 jämfört med samma period 2023), särskilt vid gränsen mellan Polen och Belarus. Detta beror också på de belarusiska myndigheternas medverkan till att underlätta gränspassager genom att tillåta tillträde till gränsområdet och utrusta migranter med stegar och annan utrustning. De ryska myndigheterna underlättar dessa förflyttningar, då över 90 % av de migranter som olagligen passerar gränsen mellan Polen och Belarus har en rysk student- eller turistvisering. Liknande förhållanden observerades 2023 vid den finsk-ryska gränsen, där majoriteten av migranterna hade ett giltigt ryskt visum och redan tidigare hade försökt resa in i EU via Belarus. Ett avtal som nyligen ingicks mellan Belarus och Ryssland om ömsesidigt erkännande av viseringar<sup>5</sup> skulle ytterligare kunna underlätta rörligheten för tredjelandsmedborgare mellan Ryssland och Belarus, däribland personer som har för avsikt att olagligen passera gränsen till EU. Dessutom ger situationen vid de andra delarna av unionens gränser mot Ryssland och Belarus fortsatt anledning till oro, med ihållande hot kopplade till användningen av migranter som vapen.

För att garantera unionens säkerhet och medlemsstaternas territoriella integritet är det nödvändigt att de medlemsstater som gränsar till Ryssland och Belarus har förmåga att agera beslutsamt och konsekvent för att effektivt kontrollera unionens yttre gränser. Medlemsstaterna har ansvaret för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten inom sina nationella territorier. De är också skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att effektivt kontrollera och förvalta de yttre gränserna och därigenom säkerställa en hög säkerhetsnivå inom unionen i enlighet med EU-rätten.

Rätten till asyl, respekten för den mänskliga värdigheten och principen om non-refoulement är viktiga hörnstenar. Den internationella rätten och EU-rätten gör det möjligt för medlemsstaterna att agera beslutsamt där detta behövs för att upprätthålla säkerheten och den allmän ordningen, samtidigt som de av åtgärderna berörda personernas rättigheter respekteras. Med tanke på den allvarliga och varaktiga karaktären hos hotet mot unionens säkerhet och medlemsländernas territoriella integritet, får medlemsländerna undantagsvis och på stränga villkor åberopa fördragsbestämmelser och gå utöver vad som föreskrivs i EU:s sekundärrätt, under domstolens kontroll.

## **2. EU:s politiska åtgärder och operativa stöd**

Europeiska unionen vidtog ett antal åtgärder för att motverka instrumentaliseringsen av migranter när Belarus använde denna metod vid sina gränser mot Lettland, Litauen och Polen 2021, liksom Ryssland vid sin gräns mot Finland i synnerhet. Utöver att ge ett starkt politiskt stöd gjorde unionen finansiella, operativa och diplomatiska insatser, bland annat tillsammans med ursprungs- och transitländerna, för att bidra till ett effektivt svar.

Eftersom fientliga statliga aktörers instrumentalisering av migranter ofta sammanfaller med kriminella organisationers och migrantsmugglares handlingar togs frågan upp i EU:s förnyade

---

<sup>5</sup> Avtalet mellan Ryssland och Belarus ratificerades i februari 2023, med ikraftträdandedatum satt till 8 december 2024. I avtalet föreskrivs att utlänningar som har fått visering från Ryssland eller Belarus kan passera det andra landets gränser utan att behöva erhålla ytterligare visering.

handlingsplan mot människosmuggling (2021–2025)<sup>6</sup>. I förslaget till direktiv om migrantsmuggling<sup>7</sup> föreslog kommissionen dessutom införande av en ny brottsrubricering – offentlig uppvigling – i syfte att komma åt smugglare som avsiktligt uppviglar migranter (även i samband med instrumentalisering) till att resa in i, transitera genom eller vistas olagligt i EU. Instrumentaliseringen av migranter betraktas som en försvårande omständighet som kan ge strängare påföljder. I den reviderade kodexen om Schengen gränserna erkänns uttryckligen att fall av instrumentalisering av migranter kan motivera en tillfällig stängning av gränsövergångsställen vid de berörda yttre gränserna. Medlemsstaterna får vidta nödvändiga åtgärder för att upprätthålla säkerhet, lag och ordning om ett stort antal migranter kollektivt och med användning av våld försöker passera deras yttre gränser på ett otillåtet sätt. Förordningen om hantering av krissituationer och force majeure-situationer<sup>8</sup> gör det möjligt för medlemsstaterna att avvika från vissa förfaranderegler i EU:s asylslagstiftning för att hantera instrumentaliseringssituationer<sup>9</sup>.

Kommissionen samarbetar nu med medlemsstaterna för att genomföra reglerna i migrations- och asylpakten, inbegripet förordningen om hantering av krissituationer och force majeure-situationer. Den bistår medlemsstater vid utarbetandet av nationella genomförandeplaner, som ska lämnas in senast den 12 december 2024. Dessa genomförandeplaner måste föreskriva lämpliga åtgärder för att medlemsstaterna också ska vara beredda att hantera frågan om instrumentalisering i enlighet med förordningen om hantering av krissituationer och force majeure-situationer, och skulle kunna kompletteras med andra instrument som tar hänsyn till exceptionella situationer vid EU:s yttre gränser, i enlighet med vad som beskrivs i detta meddelande, för att garantera unionens säkerhet och medlemsstaternas territoriella integritet.

Dessutom fortsätter kommissionen att arbeta på ett antal områden för att öka unionens övergripande resiliens och förmåga att reagera på olika typer av hybridhot. I detta sammanhang har kommissionen föreslagit nya regler för att EU ska kunna anta åtgärder mot transportföretag (luft-, sjö-, järnvägs- och vägtransport eller transport på inre vattenvägar) som underlättar eller medverkar i människohandel eller smuggling av migranter. Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att arbeta för snabba framsteg med detta förslag. För att ta itu med smugglarnas ökande användning av kommersiella transportmedel, bland annat för instrumentalisering av migranter, antog kommissionen 2023 en verktygslåda för transportföretag för att stärka situationsmedvetenheten och informationsutbytet, både mellan medlemsstaterna och EU:s byråer och med internationella partner, berörda parter inom industrin, nationella myndigheter och internationella organisationer. Genomförandet av denna verktygslåda pågår.

Kommissionen är fast besluten att hantera onlinedimensionen av instrumentalisering för att motverka spridning av skadligt innehåll och utländsk informationsmanipulering och inblandning som polariserar våra samhällen och leder till radikaliserings och våld. Detta kommer att ske genom

---

<sup>6</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén – EU:s förnyade åtgärdsplan mot smuggling av migranter (2021-2025), 29.9.2021, COM(2021) 591 final.

<sup>7</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om fastställande av minimiregler för att förebygga och motverka hjälp till olovlig inresa, transitering och vistelse i unionen samt om ersättande av rådets direktiv 2002/90/EG och rådets rambeslut 2002/946/RIF, COM/2023/755 final.

<sup>8</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1359 av den 14 maj 2024 om hantering av kris- och force majeure-situationer på migrations- och asylområdet och om ändring av förordning (EU) 2021/1147, PE/19/2024/REV/1, EUT L, 2024/1359, 22.5.2024.

<sup>9</sup> Till exempel genom att förlänga gränsförfarandena och utvidga deras användningsområde till att omfatta alla personer som ansöker om internationellt skydd, och genom att förlänga tidsfristerna för att registrera asylansökningar.

genomförande av ny lagstiftning, såsom förordningen om digitala tjänster, och genom samarbete med teknikindustrin. EU vidtar en rad olika åtgärder inom olika politikområden (bland annat kritiska infrastruktur- och cybersäkerhetsutmaningar) för att motverka hybridhot och har sedan 2022 en hybridverktygslåda som en del av EU:s strategiska kompass för ett tryggare Europa och ett starkare EU-försvar<sup>10</sup>.

EU-byråer bistår för närvarande med operativt stöd i EU:s östra landgränsregioner och står redo att intensifiera detta stöd för att hjälpa medlemsstaterna att motverka säkerhetshot vid EU:s yttre gränser. Frontex kan stödja genom gemensamma insatser och snabba gränsinsatser, genom att underlätta informationsutbyte, tekniskt stöd, kapacitetsuppbyggnad och utbildning samt genom att skicka sambandsmän. Europols gästande tjänstemän kan också utplaceras för att bistå vid sekundära säkerhetskontroller. Europeiska unionens asylbyrå (EUAA) finns tillgänglig för att på medlemsstaternas begäran tillhandahålla stöd med tekniska experter i syfte att om nödvändigt stärka mottagnings- och asyltjänsterna. Eurojust erbjuder berörda medlemsstater stöd vid brottsutredningar och åtal samt gemensamma utredningsgrupper som leds av åklagare. Dessutom är unionens civilskyddsmekanism ett effektivt verktyg som redan 2021 kom till användning för att stödja Litauen när landet ställdes inför instrumentalisering av migranter. Det är ett verktyg som alla berörda medlemsstater kan använda för att förbereda sig inför hot som härrör från användning av migranter som vapen och tillhandahålla effektivt stöd, även till behövande.

Kommissionen ökade också det ekonomiska stödet. Under 2021 inledde kommissionen en dialog med Lettland, Litauen och Polen om att ge dessa länder ekonomiskt stöd till gränsförvaltning utöver de belopp som redan anslagits via nationella program inom ramen för instrumentet för gränsförvaltning och viseringspolitik för perioden 2021–2027 (360 miljoner euro)<sup>11</sup>. Sedan dess har kommissionen inlett andra särskilda insatser inom ramen för den tematiska delen av instrumentet för gränsförvaltning och viseringspolitik för att öka medlemsstaternas gränsövervakningskapacitet och ta itu med nya utmaningar vid de yttre gränserna. Det rör sig bland annat om en begäran om att tillföra 150 miljoner euro för att hjälpa de länder som gränsar till Belarus och Ryssland att hantera nya säkerhetshot.

Utöver ovanstående har rådet också inrättat en ram för restriktiva åtgärder med anledning av Rysslands destabiliserande åtgärder utomlands<sup>12</sup>. Denna nya ram gör det möjligt för EU att rikta in sig på personer och enheter som deltar i handlingar och politik, inbegripet Rysslands regerings instrumentalisering av migranter, som undergräver EU:s och dess medlemsstaters grundläggande värden och deras säkerhet, oberoende och integritet. Inom denna nyligen inrättade ram kommer de berörda att bli föremål för frysning av tillgångar och EU-medborgare och företag i EU kommer att förbjudas att göra medel tillgängliga för dem. Dessutom kan fysiska personer också bli föremål för reseförbud.

### **3. Tillämpliga bestämmelser**

Enligt kodexen om Schengengränserna är medlemsstaterna skyldiga att skydda EU:s yttre gränser. De är skyldiga att bevara Schengenområdets integritet genom att förhindra obehörig gränspassage,

---

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

<sup>11</sup> Ytterligare stöd på totalt 200 miljoner euro beviljades 2022 genom en särskild åtgärd inom ramen för den tematiska delen för instrumentet för gränsförvaltning och visering (och katastrofbistånd (Emas) för Litauen).

<sup>12</sup> Rådets förordning (EU) 2024/2642 av den 8 oktober 2024 om restriktiva åtgärder mot anledning av Rysslands destabiliserande verksamhet, ST/8744/2024/INIT, EUT L, 2024/2642, 9.10.2024.

motverka gränsöverskridande brottslighet och vidta åtgärder mot personer som har passerat gränsen på olagligt sätt<sup>13</sup>. Det är medlemsstaterna som i princip har rätt att kontrollera utlänningars inresa, vistelse och avlägsnande<sup>14</sup>.

Samtidigt som medlemsstaterna förvaltar EU:s yttre gränser är de skyldiga att respektera grundläggande rättigheter och principen om non-refoulement. Denna princip fastställs i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning och dess protokoll från 1967 (*Genèvekonventionen*), i stadgan om de grundläggande rättigheterna och i kodexen om Schengengränserna. Den är en del av sedvanerätten som är bindande för alla stater och är förankrad i en rad internationella avtal, såsom konventionen mot tortyr<sup>15</sup> och den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter<sup>16</sup>. Principen om non-refoulement skyddar personer för vilka det finns grundad anledning att anta att de annars skulle löpa en verklig risk att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Genèvekonventionen föreskriver uttryckligen ett undantag från principen om non-refoulement<sup>17</sup> i den mening som avses i denna konvention och anger vissa exceptionella situationer där denna princip inte kan tillämpas. Undantaget avser personer som på rimliga grunder anses som en fara för landets säkerhet eller som har dömts för ett synnerligen allvarligt brott och utgör en samhällsfara<sup>18</sup>.

Det gemensamma europeiska asylsystemet bygger på en fullständig och inkluderande tillämpning av Genèvekonventionen<sup>19</sup>. I stadgan om de grundläggande rättigheterna<sup>20</sup> fastställs rätten till asyl med utgångspunkt i Genèvekonventionens normer<sup>21</sup>, och principen om *non-refoulement*<sup>22</sup>, som bygger på artikel 4 i det fjärde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och artikel 3 och artikel 15 i samma konvention. De grundläggande rättigheterna i stadgan har samma rättsliga värde som fördragen<sup>23</sup> och måste respekteras vid tillämpningen av EU-rätten.

Vad gäller EU:s yttre gräns mot Ryssland och Belarus står det nu klart att medlemsstaterna utsätts för hybridattacker av fientliga stater som har för avsikt att destabilisera en region genom ett anfallskrig mot Ukraina, samtidigt som man använder migration som vapen för att undergräva unionens säkerhet. Kommissionen har åtagit sig att stödja medlemsstaterna för att förhindra att Ryssland och Belarus uppnår sina mål genom att använda våra principer och värderingar mot oss. Det ihållande hotet vid

---

<sup>13</sup> Artikel 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (kodifiering), EUT L 77, 23.3.2016, s. 1.

<sup>14</sup> Se Europadomstolen, Abdulaziz, Cabales och Balkandali mot Förenade kungariket, 28.5.85, punkt 67, och Europadomstolen, stora avdelningen, N.D och N.T. mot Spanien, 13.2.2020, punkt 167.

<sup>15</sup> Artikel 3 i konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, 10.12.1984, generalförsamlingens resolution 39/46.

<sup>16</sup> Artikel 7 jämförd med artikel 2 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, 16.12.1966, generalförsamlingens resolution 2200A (XXI).

<sup>17</sup> Artikel 33.1 i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning: ”fördragsslutande stat må icke, på vilket sätt det vara må, utvisa eller avvisa flykting till gränsen mot område varest hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning”.

<sup>18</sup> Artikel 33.2 i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning: ”Denna bestämmelse må likväl icke åberopas av flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftägande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land.”

<sup>19</sup> Artikel 78.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>20</sup> Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, EUT C 326, 26.10.2012, s. 391.

<sup>21</sup> Artikel 18 i stadgan.

<sup>22</sup> Artikel 19 i stadgan.

<sup>23</sup> Artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen.

dessa yttre gränser och dess effekter på unionens och de berörda medlemsstaternas säkerhet utgör en exceptionell och mycket allvarlig situation. Europeiska unionens säkerhetsmiljö har i själva verket förändrats dramatiskt jämfört med den tidpunkt då berörda folkrättsliga instrument antogs, och detta kan behöva beaktas vid tillämpningen av dem.

Det är varje medlemsstats ansvar att garantera den nationella säkerheten, i enlighet med vad som följer av artikel 4.2 i EU-fördraget. Detta bör förstås som att det omfattar integriteten för väsentliga statliga funktioner och samhällets grundläggande intressen<sup>24</sup>, skyddet av den territoriella integriteten och upprätthållandet av lag och ordning. I artikel 72 i EUF-fördraget erkänns att medlemsstaterna under exceptionella omständigheter kan behöva vidta åtgärder av hänsyn till allmän ordning och ordning eller allmän säkerhet som avviker från EU:s sekundärrätt, vilket bekräftats av Europeiska unionens domstol. Alla sådana undantag bör vara förbehållna exceptionella omständigheter och endast kunna tillämpas i tydligt avgränsade fall<sup>25</sup>.

I likhet med vad Europeiska rådet har gett uttryck för, erkänner kommissionen att medlemsstaterna måste kunna göra vad som krävs för att försvara sig mot hybridattacker som utförs av Ryssland och Belarus och skydda sin nationella säkerhet, allmänna ordning och suveränitet<sup>26</sup>. Det är upp till medlemsstaterna att fastställa sina väsentliga säkerhetsintressen och vidta lämpliga åtgärder för att skydda dem, och samtidigt se till att dessa åtgärder är förenliga med EU-rätten och internationell rätt<sup>27</sup>.

När medlemsstaterna motverkar hybridattacker från Ryssland och Belarus konfronteras de med handlingar som på grund av sin karaktär och betydelse äventyrar den nationella säkerheten. Medlemsstaterna kan behöva anta åtgärder som skulle kunna medföra allvarliga ingrepp i de grundläggande rättigheterna, såsom rätten till asyl och därmed sammanhängande garantier, med förbehåll för de krav som fastställs i artikel 52.1 i stadgan<sup>28</sup>. I synnerhet kan utövandet av de grundläggande rättigheterna i stadgan begränsas<sup>29</sup> om detta föreskrivs i lag, dock endast i den mån det väsentliga innehållet i rättigheterna garanteras, vederbörlig hänsyn tas till proportionalitets- och nödvändighetsprinciperna och begränsningarna svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter<sup>30</sup>.

Europeiska unionen har redan ställts inför en situation där en begränsning av de grundläggande rättigheternas i stadgan var nödvändig för att motverka hybridhot från Ryssland. I mars 2022 förbjöd unionen tillfälligt vissa statskontrollerade ryska operatörer att sända på EU:s territorium på grund av propaganda och desinformation riktad mot det civila samhället i unionen<sup>31</sup>. Hotet utgjorde en allvarlig risk för allmän ordning och säkerhet. Även om beslutet påverkade den grundläggande rätten till yttrande- och informationsfrihet samt näringsfriheten bekräftade tribunalen dess lagenlighet,

---

<sup>24</sup> Förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18, *La Quadrature du Net m.fl. mot Premier ministre m.fl.*, ECLI:EU:C:2020:791, punkt 135.

<sup>25</sup> Förenade målen C- 715/17, C- 718/17 och C- 719/17, *kommissionens mot Polen, kommissionen mot Ungern och kommissionen mot Tjeckien*, ECLI:EU:C:2020:257, punkt 143.

<sup>26</sup> Europeiska rådets slutsatser, 17.10.24, EUCO 24/25, punkt 38.

<sup>27</sup> Förenade målen C- 715/17, C- 718/17 och C- 719/17, *kommissionens mot Polen, kommissionen mot Ungern och kommissionen mot Tjeckien*, ECLI:EU:C:2020:257, punkt 143.

<sup>28</sup> Förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18, *La Quadrature du Net m.fl. mot Premier ministre m.fl.*, ECLI:EU:C:2020:791, punkt 136.

<sup>29</sup> Med undantag för sådana rättigheter som inte kan avtalas bort, inbegripet principen om non-refoulement.

<sup>30</sup> Artikel 52.1 i stadgan.

<sup>31</sup> Rådets beslut (Gusp) 2022/351 av den 1 mars 2022 om ändring av beslut 2014/512/Gusp om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina (EUT L 65, 2.3.2022, s. 7).

eftersom det uppfyllde kraven i stadgan<sup>32</sup> och syftet med åtgärden, nämligen att skydda unionens värden, särskilt säkerhet och allmän ordning, motiverade en sådan begränsning<sup>33</sup>. Trots de uppenbara skillnaderna mellan yttrandefriheten och rätten till asyl ger detta prejudikat relevant vägledning om de rättsliga förutsättningarna för att begränsa rättigheterna i stadgan.

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (*Europadomstolen*) har också erkänt att vissa exceptionella situationer påverkar tolkningen av rättigheterna enligt Europakonventionen. Den har i synnerhet fastställt att migranter som använder våld i stora grupper för att storma ett gränsstängsel<sup>34</sup> eller är beroende av ett stort antal för att passera olagligt<sup>35</sup>, utan att använda sig av officiella inreseförfaranden, kam motivera statliga åtgärder som inte skulle anses strida mot förbudet mot kollektiv utvisning.

#### **4. Samarbetet med unionen och andra medlemsländer**

Kommissionen erkänner att medlemsstaterna, mot bakgrund av hybridhot från fientliga stater som äventyrar medlemsstaternas säkerhet och territoriella integritet samt upprätthållandet av lag och ordning, får vidta exceptionella åtgärder för att försvara sig mot yttre hot.

Rysslands anfallskrig mot Ukraina och, i detta sammanhang, den allmänna fientlighet som Ryssland, med bistånd från Belarus, har upprätthållit gentemot Europeiska unionen har skapat osäkerhet för unionen. Ett av de allvarligaste uttrycken för detta är användningen av migration som vapen, där man kontinuerligt underlättar för och uppmuntrar migranter att ta sig till unionens yttre östra landgränser i syfte att sätta press på medlemsstaterna och unionen.

Inför denna situation måste de berörda medlemsstaterna kunna försvara sig själva, säkerställa sin territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda sin nationella säkerhet, i enlighet med vad som erkänns i artikel 4.2 i EU-fördraget och artikel 72 i EUF-fördraget, liksom säkerheten i unionen som helhet. Samtidigt utnyttjar Rysslands och Belarus åtgärder människor, varav vissa befinner sig i en utsatt situation. Deras grundläggande rättigheter, värdighet och särskilda behov måste tillvaratas i enlighet med EU-rätten och internationell rätt.

De åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att upprätthålla den nationella säkerheten i enlighet med fördragen måste vara förenliga med unionsrättens begränsningar och villkor. EU-domstolens rättspraxis ger användbar vägledning beträffande de villkor och begränsningar som ska beaktas.

Alla åtgärder måste vara **proportionerliga** och lämpliga för att hantera det hot som Ryssland och Belarus utgör samt vara **begränsade till vad som är absolut nödvändigt**<sup>36</sup>. Medlemsstaterna måste förklara på vilket sätt de är nödvändiga och lämna motiveringar när de antar åtgärder som syftar till att skydda den nationella säkerheten, i enlighet med fördragen<sup>37</sup>. Att endast åberopa skyddet av

<sup>32</sup> Mål T-125/22, RT France mot Europeiska unionens råd, ECLI:EU:T:2022:483, punkt 145.

<sup>33</sup> Mål T-125/22, RT France mot Europeiska unionens råd, ECLI:EU:T:2022:483, punkt 202.

<sup>34</sup> Europadomstolen, stora avdelningen, N.D och N.T. mot Spanien, 13.2.2020, punkt 231.

<sup>35</sup> Europadomstolen, A.A. m.fl. mot Nordmakedonien, 5.4.2022, punkt 123.

<sup>36</sup> Förenade målen C-511/18, C-512/18 och C-520/18, La Quadrature du Net m.fl. mot Premier ministre m.fl., ECLI:EU:C:2020:791, punkt 147. Mål C-808/18, kommissionen mot Ungern, ECLI:EU:C:2020:1029, punkterna 216 och 261; Förenade målen C- 715/17, C- 718/17 och C- 719/17, kommissionens mot Polen, kommissionen mot Ungern och kommissionen mot Tjeckien, ECLI:EU:C:2020:257, punkt 152.

<sup>37</sup> Mål C-72/22, PPU *M.A.*, ECLI:EU:C:2022:505, punkt 70, mål C-808/18, kommissionen mot Belgien, ECLI:EU:C:2020:1029, punkt 214.

intressen, hur grundläggande de än må vara, är inte tillräckligt för att motivera åtgärden<sup>38</sup>. Behovet av att hävda åtgärdernas lämplighet och nödvändighet kräver också att medlemsstaterna förklarar varför de flexibilitetsbestämmelser som redan finns i EU:s regelverk inte är lämpliga för att hantera de särskilda omständigheterna<sup>39</sup>.

Dessutom måste åtgärder som kan leda till en begränsning av vissa grundläggande rättigheter vara av **tillfällig** natur. Det faktum att åtgärderna skulle vara tidsbegränsade är viktigt vid bedömningen av om det väsentliga innehållet i den berörda rättigheten respekteras<sup>40</sup>, eftersom undantagsåtgärderna måste vara riktade, anpassade till de särskilda omständigheterna och begränsas endast till den tid under vilken de är nödvändiga.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att göra en noggrann avvägning mellan alla intressen som står på spel och att utnyttja alla de möjligheter som EU-rätten erbjuder när de vidtar exceptionella åtgärder för att motverka hybridattacker i enlighet med vad som anges i detta meddelande. Med tanke på att dessa åtgärder skyddar den gemensamma yttre gränsen samt unionens inre och yttre säkerhet, och mot bakgrund av principen om lojalt samarbete<sup>41</sup>, uppmanas medlemsstaterna att ha ett nära samarbete med unionen och andra medlemsstater. Kommissionen är redo att spela sin institutionella roll och säkerställa skyddet av unionens allmänna intresse. Samordning mellan angränsande medlemsländer är nödvändig för att säkerställa att alla åtgärder är samstämmiga och ändamålsenliga.

I detta sammanhang är det viktigt att medlemsstaterna samråder med kommissionen och informerar övriga medlemsstater om exceptionella åtgärder som de avser att vidta för att hantera Rysslands och Belarus hybridattacker. Det kommer vara viktigt att medlemsstaterna informerar om de åtgärder som ska vidtas och om deras varaktighet, räckvidd och rättsliga grund samt hur de avser att efterleva de principer och begränsningar som följer av EU-rätten och internationell rätt, inbegripet när det gäller grundläggande rättigheter.

För att säkerställa att alla relevanta överväganden beaktas står kommissionen redo att samarbeta med de medlemsstater som vidtar sådana exceptionella åtgärder. Kommissionen kommer alltid att stödja medlemsstaternas insatser för att säkerställa en trygg och säker union med ett fullt fungerande Schengenområde, till gagn för alla invånare och i enlighet med de grundläggande rättigheterna. Unionen kommer inte att tillåta att fientliga stater missbrukar våra europeiska värden.

---

<sup>38</sup> Förenade målen C- 715/17, C- 718/17 och C- 719/17, kommissionens mot Polen, kommissionen mot Ungern och kommissionen mot Tjeckien, ECLI:EU:C:2020:257, punkt 145.

<sup>39</sup> Mål C-808/18, kommissionen mot Ungern, ECLI:EU:C:2020:1029, punkterna 217–218.

<sup>40</sup> Mål T-125/22, RT France mot Europeiska unionens råd, ECLI:EU:T:2022:483, punkt 154.

<sup>41</sup> Se artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen.