



Brussel, 9.1.2025
COM(2024) 570 final/2

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2024) 570 final of 11.12.2024.

Concerns the Dutch language version.

The title of the communication was mistranslated.

The text shall read as follows:

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de bestrijding van hybride dreigingen die voortvloeien uit de inzet van migratie als
wapen, en de versterking van de veiligheid aan de buitengrenzen van de EU**

Mededeling over de bestrijding van hybride dreigingen die voortvloeien uit de inzet van migratie als wapen, en de versterking van de veiligheid aan de buitengrenzen van de EU

1. De uitdagingen aan de landbuitengrenzen van de EU met Rusland en Belarus en de bedreiging voor de veiligheid van de Unie

De laatste tijd is er een aanzienlijke toename geweest van het aantal kwaadwillige activiteiten die gericht zijn tegen de Europese Unie en gebruikmaken van mondiale connectiviteit, toeleveringsketens, economische afhankelijkheden, mazen in de wetgeving en de openheid van onze democratische samenlevingen. Deze activiteiten hebben geavanceerde vormen aangenomen, zoals sabotage of cyberaanvallen om economische, energie- of vervoersnetwerken te verstoren, alsook buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging in politieke processen, waaruit blijkt dat deze hybride aanvallen steeds brutaler worden. De EU neemt stappen om haar paraatheid en veerkracht op te bouwen en de Commissie is bereid de lidstaten te ondersteunen bij het optreden op de verschillende fronten.

In zijn conclusies van oktober 2024 heeft de Europese Raad benadrukt dat het niet mag worden toegestaan dat Rusland en Belarus, of enig ander land, onze waarden, waaronder het recht op asiel, misbruiken en onze democratieën ondermijnen. De Europese Raad heeft zijn solidariteit betuigd met Polen en met andere lidstaten die met deze uitdagingen worden geconfronteerd, en eraan herinnerd dat hij vastbesloten is om voor een doeltreffende controle van de buitengrenzen van de Unie te zorgen via alle beschikbare middelen, onder meer met de ondersteuning van de Europese Unie, in overeenstemming met het EU- en internationaal recht. De Europese Raad heeft duidelijk gesteld dat uitzonderlijke situaties passende maatregelen vereisen ⁽¹⁾. In december 2023 heeft de Europese Raad alle hybride aanvallen veroordeeld, waaronder de instrumentalisering van migranten door derde landen voor politieke doeleinden, en gesteld dat de EU vastbesloten is de aanhoudende hybride aanvallen aan haar buitengrenzen door de Russische Federatie en door Belarus te bestrijden ⁽²⁾. Deze mededeling is toegespitst op de landbuitengrenzen van de EU met Rusland en Belarus, maar de daarin uiteengezette overwegingen kunnen elders worden toegepast indien de specifieke omstandigheden dit naar behoren rechtvaardigen.

Sinds februari 2022 schendt Rusland met zijn militaire agressie tegen Oekraïne op flagrante wijze het internationaal recht, waaronder het Handvest van de Verenigde Naties ⁽³⁾, en ondermijnt het de Europese en mondiale veiligheid en stabiliteit. De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne is ook een aanval op de waarden van democratie, de rechtsstaat en de grondrechten. Rusland staat niet alleen in zijn optreden. Belarus heeft vaak geholpen bij Russische activiteiten en daaraan beslissende steun verleend. Dit is met name het geval sinds tegen het regime van Loekasjenka sancties zijn opgelegd na de frauduleuze presidentsverkiezingen in 2020. Toen is Belarus met steun van Rusland een operatie gestart om via zijn landgrenzen met lidstaten, met name Letland, Litouwen en Polen, een kunstmatige migratieroute te creëren naar andere Europese landen.

⁽¹⁾ Conclusies van de Europese Raad van 17.10.24, EUCO 24/25, punt 38.

⁽²⁾ Conclusies van de Europese Raad van 15.12.23, EUCO 23/23, punt 30.

⁽³⁾ Resolutie ES-11/1 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 1.3.2022, [n2227227.pdf](#).

De acties van Rusland hebben niet alleen weer oorlog op het Europese continent gebracht, maar hebben ook een gevoel van onveiligheid en instabiliteit gecreëerd. Dit wordt versterkt door de intensivering van provocaties en het gebruik van hybride oorlogstactieken, zoals de inzet van migranten als wapen, waarbij Rusland en Belarus illegale migratiestromen naar de buitengrenzen van de EU kunstmatig en illegaal faciliteren ⁽⁴⁾. Rusland en Belarus maken misbruik van mensen, door hen te gebruiken in een daad van vijandigheid, zonder rekening te houden met hun kwetsbaarheid. Rusland en Belarus gebruiken deze hybride oorlogvoering als politiek instrument om onze samenlevingen te destabiliseren en de eenheid van de Europese Unie te ondermijnen. Dit brengt niet alleen de nationale veiligheid en soevereiniteit van de lidstaten in gevaar, maar ook de veiligheid en integriteit van het Schengengebied en de veiligheid van de Unie als geheel. Het gebruik van geweld door personen, met name wanneer zij in groepsverband optreden, tegen grenswachten in het kader van bepaalde illegale binnenkomsten in de Unie, verergert de situatie en heeft ernstige gevolgen voor de samenleving van de EU. Uiteindelijk zijn de door Rusland en Belarus georkestreerde activiteiten ook bedoeld om de steun te verzwakken die de Unie en haar burgers aan Oekraïne verlenen bij zijn wettige zelfverdediging.

Dit jaar zijn de irreguliere binnenkomsten aan de grenzen tussen de EU en Belarus aanzienlijk toegenomen (een stijging van 66 % in 2024 ten opzichte van dezelfde periode in 2023), met name aan de Pools-Belarussische grens. Dit is ook te wijten aan de betrokkenheid van de Belarussische autoriteiten bij het faciliteren van grensoverschrijdingen, d.w.z. het verlenen van toegang tot het grensgebied en het uitrusten van migranten met ladders en andere apparatuur. De Russische autoriteiten faciliteren deze bewegingen, aangezien meer dan 90 % van de migranten die illegaal de Pools-Belarussische grens oversteken, een Russisch studenten- of toeristenvisum heeft. Soortgelijke activiteiten werden in 2023 waargenomen aan de Fins-Russische grens, waar de meeste migranten in het bezit waren van een geldig Russisch visum en reeds eerder hadden geprobeerd de EU via Belarus binnen te komen. Een recente overeenkomst tussen Belarus en Rusland over de wederzijdse erkenning van visa ⁽⁵⁾ zou de bewegingen van onderdanen van derde landen tussen Rusland en Belarus verder kunnen vergemakkelijken, ook van onderdanen van derde landen die de grens met de EU illegaal willen overschrijden. Bovendien blijft de situatie aan de andere delen van de grenzen van de Unie met Rusland en Belarus zorgwekkend, met aanhoudende dreigingen in verband met de inzet van migranten als wapen.

Om de veiligheid van de Unie en de territoriale integriteit van de lidstaten te waarborgen, is het noodzakelijk dat de lidstaten die aan Rusland en Belarus grenzen, doortastend en krachtig kunnen optreden om de buitengrenzen van de Unie doeltreffend te controleren. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid op hun nationale grondgebied. Zij hebben ook de plicht alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de buitengrenzen efficiënt te controleren en te beheren teneinde een hoog niveau van veiligheid binnen de Unie te waarborgen, zoals vereist door het EU-recht.

⁽⁴⁾ Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, ter aanvulling van het VN-verdrag ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad.

⁽⁵⁾ De overeenkomst tussen Rusland en Belarus is in februari 2023 geratificeerd en op 8 december 2024 in werking getreden. Daarin is bepaald dat buitenlanders die een visum van Rusland of Belarus hebben gekregen, de grenzen van het andere land kunnen overschrijden zonder dat zij daarvoor een aanvullend visum nodig hebben.

Het recht op asiel, de eerbiediging van de menselijke waardigheid en het beginsel van *non-refoulement* zijn belangrijke hoekstenen. Het internationaal recht en het EU-recht stellen de lidstaten in staat situaties resoluut aan te pakken wanneer dit nodig is om de veiligheid en de openbare orde te handhaven, met inachtneming van de rechten van alle personen die door de maatregelen worden getroffen. Gezien de ernstige aard en het voortduren van de bedreiging voor de veiligheid van de Unie en de territoriale integriteit van de lidstaten, kunnen de lidstaten zich op Verdragsbepalingen beroepen om bij wijze van uitzondering en onder strikte voorwaarden verder te gaan dan wat is bepaald in afgeleide EU-wetgeving onder toezicht van het Hof van Justitie.

2. Beleidsrespons en operationele ondersteuning van de EU

De Europese Unie heeft een aantal stappen ondernomen om de instrumentalisering van migranten tegen te gaan toen deze praktijk met name in 2021 door Belarus werd toegepast aan zijn grenzen met Letland, Litouwen en Polen, en door Rusland aan zijn grens met Finland. Naast krachtige politieke steun heeft de Unie financiële, operationele en diplomatieke inspanningen geleverd, ook samen met de landen van herkomst en doorreis, om doeltreffend te kunnen reageren.

Aangezien de instrumentalisering van migranten door vijandige overheidsactoren vaak samenvalt met het optreden van criminele organisaties en migrantensmokkelaars, werd de kwestie aan de orde gesteld in het nieuw EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025) ⁽⁶⁾. Bovendien heeft de Commissie in het wetgevingsvoorstel voor een richtlijn inzake migrantensmokkel ⁽⁷⁾ een nieuw strafbaar feit van publiekelijk aanzetten voorgesteld om de activiteiten van mensensmokkelaars aan te pakken die migranten (onder meer in het kader van instrumentalisering) opzettelijk aanzetten tot illegale binnenkomst in, doorreis door of verblijf in de EU. De instrumentalisering van migranten wordt beschouwd als een verzwarende omstandigheid die de strafmaat kan verhogen. In de herziene Schengengrenscore wordt uitdrukkelijk erkend dat gevallen van instrumentalisering van migranten de tijdelijke sluiting van grensdoorlaatposten aan de betrokken buitengrenzen kunnen rechtvaardigen. De lidstaten kunnen, wanneer een groot aantal migranten op onrechtmatige wijze, massaal en met geweld probeert hun buitengrenzen te overschrijden, de nodige maatregelen nemen om de veiligheid en de openbare orde te handhaven. De verordening betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties ⁽⁸⁾ biedt de lidstaten de mogelijkheid om af te wijken van bepaalde procedureregels van het EU-asielrecht om situaties van instrumentalisering aan te pakken ⁽⁹⁾.

De Commissie werkt nu samen met de lidstaten aan de uitvoering van de regels van het migratie- en asielpact, met inbegrip van de verordening betreffende de aanpak van crisis- en

⁽⁶⁾ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Nieuw EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2021-2025)*, 29.9.2021, COM(2021) 591 final.

⁽⁷⁾ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie, en ter vervanging van Richtlijn 2002/90/EG van de Raad en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad.

⁽⁸⁾ Verordening (EU) 2024/1359 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1147, PE/19/2024/REV/1, PB L, 2024/1359, 22.5.2024.

⁽⁹⁾ Bijvoorbeeld door de duur van grensprocedures te verlengen en het toepassingsgebied ervan uit te breiden tot alle personen die om internationale bescherming verzoeken, en door de termijnen voor de registratie van asielverzoeken te verlengen.

overmachtsituaties. Zij ondersteunt de lidstaten bij het opstellen van hun nationale uitvoeringsplannen, die uiterlijk op 12 december 2024 moeten worden ingediend. Deze uitvoeringsplannen moeten voorzien in passende maatregelen voor de lidstaten om ook voorbereid te zijn op het probleem van instrumentalisering, zoals uiteengezet in de verordening betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties, en kunnen worden aangevuld met andere instrumenten die rekening houden met uitzonderlijke situaties aan de buitengrenzen van de EU, zoals beschreven in deze mededeling, teneinde de veiligheid van de Unie en de territoriale integriteit van de lidstaten te waarborgen.

Daarnaast blijft de Commissie zich op een aantal gebieden inzetten om de algehele veerkracht van de Unie en haar vermogen om te reageren op verschillende soorten hybride dreigingen te vergroten. In dit verband heeft zij nieuwe regels voorgesteld om de EU in staat te stellen maatregelen te nemen tegen vervoersondernemingen (door de lucht, over zee, over de binnenwateren, per spoor en over de weg) die mensenhandel of migrantensmokkel faciliteren of zich daarmee inlaten. De Commissie dringt er bij het Europees Parlement en de Raad op aan snel vooruitgang te boeken met dit voorstel. Om het toenemende gebruik van commerciële vervoermiddelen door smokkelaars, onder meer met het oog op de instrumentalisering van migranten, aan te pakken, heeft de Commissie in 2023 een toolbox voor vervoerders vastgesteld en voert zij deze uit om het situationeel bewustzijn en de uitwisseling van informatie te versterken, zowel tussen de lidstaten en EU-agentschappen als met internationale partners, belanghebbenden uit het bedrijfsleven, nationale autoriteiten en internationale organisaties.

De Commissie is vastbesloten de onlinedimensie van instrumentalisering aan te pakken om de verspreiding van schadelijke inhoud en buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging die onze samenlevingen polariseert en tot radicalisering en geweld leidt, tegen te gaan. Dit zal gebeuren door middel van de uitvoering van nieuwe wetgeving zoals de digitaaldienstenverordening en samenwerking met de technologiesector. De EU onderneemt een breed scala aan maatregelen op verschillende beleidsterreinen (waaronder kritieke infrastructuur en problemen op het gebied van cyberbeveiliging) om hybride dreigingen tegen te gaan en beschikt sinds 2022 over een hybride toolbox als onderdeel van het strategisch kompas voor een sterkere veiligheid en defensie in de EU ⁽¹⁰⁾.

De EU-agentschappen verlenen momenteel operationele steun aan de oostelijke landgrensregio's van de EU en zijn bereid deze op te voeren om de lidstaten te helpen bij het bestrijden van veiligheidsdreigingen aan onze buitengrenzen. Frontex kan steun verlenen via gezamenlijke operaties, snelle grensinterventies en door de uitwisseling van informatie, technische ondersteuning, capaciteitsopbouw en opleiding te vergemakkelijken, en door verbindingsfunctionarissen uit te zenden. Er kunnen ook Europol-functionarissen worden uitgezonden om secundaire veiligheidscontroles te ondersteunen. Het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) is beschikbaar om op verzoek van de lidstaten via technische deskundigen steun te verlenen en zo nodig de opvang- en asiendiensten te versterken. Eurojust staat klaar om strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen en gezamenlijke onderzoeksteams onder leiding van aanklagers in de getroffen lidstaten te ondersteunen. Daarnaast is het Uniemechanisme voor civiele bescherming een doeltreffend instrument dat al in 2021 werd

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

gebruikt om Litouwen te ondersteunen wanneer dat land geconfronteerd werd met de instrumentalisering van migranten en dat alle betrokken lidstaten kunnen gebruiken om zich voor te bereiden op dreigingen die voortvloeien uit de inzet van migranten als wapen en om doeltreffende steun te verlenen, ook aan mensen in nood.

De Commissie heeft ook de financiële steun verhoogd. In 2021 is de Commissie een dialoog aangegaan met Letland, Litouwen en Polen om deze landen financiële steun voor grensbeheer te verlenen, boven op de bedragen die reeds waren toegewezen via nationale programma's in het kader van het instrument voor grensbeheer en visumbeleid (BMVI) voor de periode 2021-2027 (360 miljoen EUR) ⁽¹¹⁾. Sindsdien heeft de Commissie in het kader van de thematische faciliteit van het BMVI andere specifieke acties gelanceerd om de grensbewakingscapaciteit van de lidstaten te vergroten en nieuwe problemen aan de buitengrenzen aan te pakken, waaronder een oproep van 150 miljoen EUR om de buurlanden van Belarus en Rusland te helpen het hoofd te bieden aan nieuwe veiligheidsdreigingen.

Naast het bovenstaande heeft de Raad ook een kader vastgesteld voor beperkende maatregelen naar aanleiding van de destabiliserende acties van Rusland in het buitenland ⁽¹²⁾. Met dit nieuwe kader kan de EU optreden tegen wie betrokken is bij acties en beleidsmaatregelen van de Russische regering die de fundamentele waarden, veiligheid, onafhankelijkheid en integriteit van de EU en haar lidstaten, ondermijnen. Op grond van dit nieuwe kader zullen hun tegoeden worden bevroren, en zullen EU-burgers en -bedrijven hun geen middelen meer ter beschikking mogen stellen. Daarnaast kunnen natuurlijke personen ook aan een reisverbod worden onderworpen.

3. Rechtskader

Op grond van de Schengengrenscore moeten de lidstaten de buitengrenzen van de EU beschermen. Zij zijn verplicht de integriteit van het Schengengebied te beschermen door onrechtmatige grensoverschrijdingen te voorkomen, grensoverschrijdende criminaliteit tegen te gaan en maatregelen te nemen tegen personen die de grens illegaal hebben overschreden ⁽¹³⁾. De lidstaten hebben in beginsel het recht om de binnenkomst, het verblijf en de verwijdering van vreemdelingen te controleren ⁽¹⁴⁾.

Tegelijkertijd moeten de lidstaten bij het beheer van de buitengrenzen van de EU de grondrechten en het beginsel van *non-refoulement* eerbiedigen. Dit beginsel is vastgelegd in het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951 en het bijbehorende protocol van 1967 ("het Verdrag van Genève"), het Handvest van de grondrechten en de Schengengrenscore. Het maakt deel uit van het gewoonterecht dat bindend is voor alle staten en is verankerd in een reeks internationale overeenkomsten, zoals het Verdrag tegen

⁽¹¹⁾ In 2022 werd aanvullende steun verleend voor een totaalbedrag van 200 miljoen EUR via een specifieke actie in het kader van de thematische faciliteit van het BMVI (en noodhulp (EMAS) voor Litouwen).

⁽¹²⁾ Verordening (EU) 2024/2642 van de Raad van 8 oktober 2024 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de destabiliserende activiteiten van Rusland, ST/8744/2024/INIT, PB L, 2024/2642, 9.10.2024.

⁽¹³⁾ Artikel 13 van Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (codificatie) (PB L 77 van 23.3.2016, blz. 1).

⁽¹⁴⁾ Zie het arrest van het EHRM in de zaak Abdulaziz, Cabales en Balkandali/Verenigd Koninkrijk van 28.5.85, punt 67 en het arrest van de Grote Kamer van het EHRM in de zaak N.D en N.T./Spanje van 13.2.2020, punt 167.

foltering ⁽¹⁵⁾ en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten ⁽¹⁶⁾. Het beginsel van *non-refoulement* beschermt personen voor wie er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat zij anders een reëel risico zouden lopen te worden onderworpen aan folteringen of andere onmenselijke of ontorende behandelingen of bestraffingen.

Het Verdrag van Genève voorziet uitdrukkelijk in een uitzondering op het beginsel van *non-refoulement* ⁽¹⁷⁾ in de zin van dat verdrag, waarbij een aantal uitzonderlijke situaties worden genoemd waarin dit beginsel niet van toepassing kan zijn. De uitzondering heeft betrekking op personen ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan om hen te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land, of die zijn veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf en een gevaar opleveren voor de gemeenschap ⁽¹⁸⁾.

Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) is gebaseerd op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève ⁽¹⁹⁾. Het Handvest van de grondrechten ⁽²⁰⁾ bevat het asielrecht, dat voortbouwt op de normen van het Verdrag van Genève ⁽²¹⁾, en het beginsel van *non-refoulement* ⁽²²⁾, dat voortbouwt op artikel 4 van het Vierde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (“EVRM”), artikel 3 EVRM en artikel 15 EVRM. De grondrechten in het Handvest hebben dezelfde juridische waarde als de Verdragen ⁽²³⁾ en moeten bij de toepassing van het EU-recht worden geëerbiedigd.

Het is duidelijk dat op dit moment aan de buitengrens van de EU met Rusland en Belarus, lidstaten een hybride aanval van vijandige staten ondergaan die als doel heeft een regio te destabiliseren via een aanvalsoorlog tegen Oekraïne en waarbij tegelijkertijd migratie als wapen wordt gebruikt om de veiligheid van de Unie te ondermijnen. De Commissie is vastbesloten de lidstaten te ondersteunen om te voorkomen dat Rusland en Belarus hun doelstellingen verwezenlijken door onze beginselen en waarden tegen ons te gebruiken. De aanhoudende dreiging aan deze buitengrenzen en de gevolgen ervan voor de veiligheid van de Unie en de betrokken lidstaten vormen een uitzonderlijke en zeer ernstige situatie. In feite is het veiligheidsklimaat van de Europese Unie drastisch veranderd ten opzichte van het moment waarop de relevante internationale rechtsinstrumenten werden vastgesteld, en daarmee moet wellicht rekening worden gehouden bij de toepassing ervan.

⁽¹⁵⁾ Artikel 3 van het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing van 10.12.1984, Resolutie 39/46 van de Algemene Vergadering.

⁽¹⁶⁾ Artikel 7 in samenhang met artikel 2 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 16.12.1966, Resolutie 2200A (XXI) van de Algemene Vergadering.

⁽¹⁷⁾ Artikel 33, lid 1, van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951: “*Geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging*”.

⁽¹⁸⁾ Artikel 33, lid 2, van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951: “*Op de voordelen van deze bepaling kan evenwel geen aanspraak worden gemaakt door een vluchteling ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land*”.

⁽¹⁹⁾ Artikel 78, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁽²⁰⁾ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391).

⁽²¹⁾ Artikel 18 van het Handvest.

⁽²²⁾ Artikel 19 van het Handvest.

⁽²³⁾ Artikel 6, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Het beschermen van de nationale veiligheid is de verantwoordelijkheid van elke lidstaat, zoals erkend in artikel 4, lid 2, VEU. Hieronder vallen de integriteit van essentiële staatsfuncties en de fundamentele belangen van de samenleving ⁽²⁴⁾, de verdediging van de territoriale integriteit en de handhaving van de openbare orde. Artikel 72 VWEU erkent dat de lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden om redenen van openbare orde of binnenlandse veiligheid maatregelen moeten kunnen nemen die afwijken van de afgeleide EU-wetgeving, zoals bevestigd door het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dergelijke afwijkingen moeten uitzonderlijk zijn en alleen in nauwkeurig omschreven gevallen worden toegepast ⁽²⁵⁾.

Zoals de Europese Raad heeft verklaard, erkent de Commissie dat de lidstaten in staat moeten zijn om alles te doen wat nodig is om zich te verdedigen tegen hybride aanvallen van Rusland en Belarus, en om hun nationale veiligheid, openbare orde en soevereiniteit te waarborgen ⁽²⁶⁾. Het is aan de lidstaten om hun wezenlijke veiligheidsbelangen vast te stellen en geschikte maatregelen te nemen om deze te beschermen, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat deze in overeenstemming zijn met het EU-recht en het internationaal recht ⁽²⁷⁾.

Bij het tegengaan van hybride aanvallen uit Rusland en Belarus worden de lidstaten geconfronteerd met acties die door hun aard en omvang de nationale veiligheid in gevaar brengen. Het is mogelijk dat de lidstaten maatregelen moeten nemen die ernstige inmengingen in de grondrechten met zich brengen, zoals het asielrecht en de daarmee samenhangende waarborgen, met inachtneming van de vereisten van artikel 52, lid 1, van het Handvest ⁽²⁸⁾. Met name kan de uitoefening van de grondrechten van het Handvest worden beperkt ⁽²⁹⁾ indien deze beperkingen bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten eerbiedigen, de beginselen van evenredigheid en noodzakelijkheid in acht worden genomen en de beperkingen aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden ⁽³⁰⁾.

De Europese Unie heeft al te maken gehad met een situatie waarin de beperking van de in het Handvest verankerde grondrechten noodzakelijk was om hybride dreigingen van Rusland tegen te gaan. In maart 2022 heeft de Unie bepaalde door de staat gecontroleerde Russische exploitanten tijdelijk verboden op het grondgebied van de EU uit te zenden als gevolg van propaganda en desinformatie gericht op het maatschappelijk middenveld in de Unie ⁽³¹⁾. De dreiging vormde een ernstig risico voor de openbare orde en veiligheid. Hoewel het besluit van invloed was op het grondrecht op vrijheid van meningsuiting en van informatie en op de vrijheid van ondernemerschap, heeft het Gerecht de rechtmatigheid ervan gehandhaafd,

⁽²⁴⁾ Gevoegde zaken C-511/18, C-512/18 en C-520/18, *La Quadrature du Net e.a./Premier ministre e.a.*, ECLI:EU:C:2020:791, punt 135.

⁽²⁵⁾ Gevoegde zaken C-715/17, C-718/17 en C-719/17, *Commissie/Polen, Commissie/Hongarije en Commissie/Tsjechië*, ECLI:EU:C:2020:257, punt 143.

⁽²⁶⁾ Conclusies van de Europese Raad van 17.10.24, EUCO 24/25, punt 38.

⁽²⁷⁾ Gevoegde zaken C-715/17, C-718/17 en C-719/17, *Commissie/Polen, Commissie/Hongarije en Commissie/Tsjechië*, ECLI:EU:C:2020:257, punt 143.

⁽²⁸⁾ Gevoegde zaken C-511/18, C-512/18 en C-520/18, *La Quadrature du Net e.a./Premier ministre e.a.*, ECLI:EU:C:2020:791, punt 136.

⁽²⁹⁾ Met uitzondering van de rechten waar niet aan mag worden getornd, met inbegrip van het beginsel van *non-refoulement*.

⁽³⁰⁾ Artikel 52, lid 1, van het Handvest.

⁽³¹⁾ Besluit (GBVB) 2022/351 van de Raad van 1 maart 2022 tot wijziging van Besluit 2014/512/GBVB betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB L 65 van 2.3.2022, blz. 5).

aangezien het voldeed aan de vereisten van het Handvest⁽³²⁾ en het doel van de maatregel, namelijk de bescherming van de waarden van de Unie, met name de veiligheid en de openbare orde, een dergelijke beperking rechtvaardigde⁽³³⁾. Ondanks de duidelijke verschillen tussen de vrijheid van meningsuiting en het recht op asiel biedt dit precedent relevante richtsnoeren voor de rechtmatige voorwaarden voor het beperken van de rechten van het Handvest.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft ook erkend dat bepaalde uitzonderlijke situaties van invloed zijn op de uitlegging van de rechten uit hoofde van het EVRM. Het heeft met name vastgesteld dat het gedrag van migranten die in grote groepen geweld gebruiken om een grenshek te bestormen⁽³⁴⁾ of in grote groepen illegaal de grens oversteken⁽³⁵⁾ zonder gebruik te maken van officiële procedures voor binnenkomst, een overheidsoptreden kan rechtvaardigen dat niet wordt beschouwd als een inbreuk op het verbod op collectieve uitzetting.

4. Samenwerking met de Unie en andere lidstaten

De Commissie erkent dat, gezien de hybride dreigingen van vijandige staten die de veiligheid en territoriale integriteit van de lidstaten en de handhaving van de openbare orde in gevaar brengen, de lidstaten uitzonderlijke maatregelen kunnen nemen om zich tegen externe dreigingen te verdedigen.

De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en, in dit verband, de algemene vijandigheid die Rusland, met de medeplichtigheid van Belarus, ten aanzien van de Europese Unie handhaaft, hebben geleid tot onveiligheid voor de Unie. Een van de ernstigste uitingen hiervan is de inzet van migratie als wapen door migranten voortdurend te faciliteren en aan te moedigen de oostelijke landbuitengrenzen van de Unie te bereiken met de bedoeling druk uit te oefenen op de lidstaten en de Unie.

In deze situatie moeten de getroffen lidstaten zich kunnen verdedigen, hun territoriale integriteit kunnen waarborgen, de openbare orde kunnen handhaven en hun nationale veiligheid kunnen beschermen, zoals erkend in artikel 4, lid 2, VEU en artikel 72 VWEU, net als de veiligheid van de Unie als geheel. Tegelijkertijd wordt bij acties van Rusland en Belarus misbruik gemaakt van mensen, van wie sommigen zich in een kwetsbare positie bevinden, en hun grondrechten, waardigheid en bijzondere behoeften moeten in overeenstemming met het EU-recht en het internationaal recht worden beschermd.

De maatregelen die de lidstaten nemen om de nationale veiligheid in overeenstemming met de Verdragen te waarborgen, moeten voldoen aan de beperkingen en voorwaarden van het EU-recht. De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie biedt nuttige aanwijzingen met betrekking tot de voorwaarden en beperkingen die in aanmerking moeten worden genomen.

Elke maatregel moet **evenredig** zijn en geschikt zijn om het hoofd te bieden aan de dreiging die uitgaat van Rusland en Belarus, en moet **beperkt blijven tot wat strikt noodzakelijk**

⁽³²⁾ Zaak T-125/22, RT France/Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:T:2022:483, punt 145.

⁽³³⁾ Zaak T-125/22, RT France/Raad van de Europese Unie, ECLI:EU:T:2022:483, punt 202.

⁽³⁴⁾ Arrest van de Grote Kamer van het EHRM in de zaak N.D en N.T./Spanje van 13.2.2020, punt 231.

⁽³⁵⁾ Arrest van het EHRM in de zaak A.A. e.a./Noord-Macedonië van 5.4.2022, punt 123.

is ⁽³⁶⁾. De lidstaten moeten de noodzakelijkheid toelichten en motiveren wanneer zij maatregelen vaststellen die tot doel hebben de nationale veiligheid te beschermen, overeenkomstig de Verdragen ⁽³⁷⁾. Het volstaat niet zich louter te beroepen op de bescherming van belangen, hoe fundamenteel ook ⁽³⁸⁾. Dat het nodig is de geschiktheid en noodzakelijkheid van de maatregelen aan te tonen, vereist ook dat de lidstaten uitleggen waarom flexibiliteitsbepalingen die reeds in het kader van het acquis beschikbaar zijn, niet geschikt zijn om de specifieke omstandigheden aan te pakken ⁽³⁹⁾.

Bovendien moeten maatregelen die tot beperking van bepaalde grondrechten kunnen leiden, van **tijdelijke** aard zijn. Het feit dat de maatregelen tijdelijk zouden zijn, is belangrijk om te beoordelen of de wezenlijke inhoud van het betrokken recht wordt geëerbiedigd ⁽⁴⁰⁾, aangezien uitzonderlijke maatregelen gericht moeten zijn, aan de specifieke omstandigheden aangepast en slechts zo lang als nodig beperkend moeten zijn.

De Commissie moedigt de lidstaten aan alle belangen die op het spel staan, zorgvuldig tegen elkaar af te wegen en gebruik te maken van alle mogelijkheden die de rechtsorde van de Unie biedt bij het nemen van uitzonderlijke maatregelen om hybride aanvallen aan te pakken zoals beschreven in deze mededeling. Aangezien deze maatregelen de gemeenschappelijke buitengrens en de interne en externe veiligheid van de Unie zelf beschermen, en in het licht van het beginsel van loyale samenwerking ⁽⁴¹⁾, wordt de lidstaten verzocht nauw samen te werken met de Unie en andere lidstaten. De Commissie is bereid haar institutionele rol te vervullen en de bescherming van het algemeen belang van de Unie te waarborgen. Coördinatie tussen naburige lidstaten is noodzakelijk om de samenhang en doeltreffendheid van alle maatregelen te waarborgen.

In dit verband is het belangrijk dat de lidstaten de Commissie raadplegen en de andere lidstaten informeren over uitzonderlijke maatregelen die zij voornemens zijn te nemen en nemen om de hybride aanvallen van Rusland en Belarus aan te pakken. Het is belangrijk dat de lidstaten informatie verstrekken over de te nemen maatregelen, de duur en het toepassingsgebied ervan, de rechtsgrondslag en de wijze waarop zij voornemens zijn te voldoen aan de beginselen en beperkingen die voortvloeien uit het EU-recht en het internationaal recht, onder meer met betrekking tot de grondrechten.

De Commissie is bereid om samen te werken met de lidstaten die dergelijke uitzonderlijke maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat alle relevante overwegingen in aanmerking worden genomen. De Commissie zal de lidstaten altijd steunen bij hun inspanningen om te zorgen voor een veilige en beveiligde Unie met een volledig functionerend Schengengebied,

⁽³⁶⁾ Gevoegde zaken C-511/18, C-512/18 en C-520/18, *La Quadrature du Net e.a./Premier ministre e.a.*, ECLI:EU:C:2020:791, punt 147; Zaak C-808/18, *Commissie/Hongarije*, ECLI:EU:C:2020:1029, punten 216 en 261; Gevoegde zaken C-715/17, C-718/17 en C-719/17, *Commissie/Polen, Commissie/Hongarije en Commissie/Tsjechië*, ECLI:EU:C:2020:257, punt 152.

⁽³⁷⁾ Zaak C-72/22 PPU, *M.A.*, ECLI:EU:C:2022:505, punt 70; zaak C-808/18, *Commissie/Hongarije*, ECLI:EU:C:2020:1029, punt 214.

⁽³⁸⁾ Gevoegde zaken C-715/17, C-718/17 en C-719/17, *Commissie/Polen, Commissie/Hongarije en Commissie/Tsjechië*, ECLI:EU:C:2020:257, punt 145.

⁽³⁹⁾ Zaak C-808/18, *Commissie/Hongarije*, ECLI:EU:C:2020:1029, punten 217 en 218.

⁽⁴⁰⁾ Zaak T-125/22, *RT France/Raad van de Europese Unie*, ECLI:EU:T:2022:483, punt 154.

⁽⁴¹⁾ Artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

ten behoeve van alle EU-burgers en met volledige eerbiediging van de grondrechten. De Unie zal geen vijandige staten toestaan Europese waarden te misbruiken.