Europa-Parlamentet
2024-2029

Udenrigsudvalget

2025/2179(INI)

6.2.2026

UDKAST TIL BETÆNKNING

om bekæmpelse af tværnational undertrykkelse – mod en EU-strategi til beskyttelse af Europas suverænitet og demokratiske værdier
(2025/2179(INI))

Udenrigsudvalget

Ordfører: Hannah Neumann

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING 3

BEGRUNDELSE 10

BILAG: ERKLÆRING OM INPUT 12

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om bekæmpelse af tværnational undertrykkelse – mod en EU-strategi til beskyttelse af Europas suveænitet og demokratiske værdier

(2025/2179(INI))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til Den Europæiske Unions grundlæggende værdier: menneskelig værdighed, frihed, demokrati, lighed, retsstatsprincippet og respekt for menneskerettighederne,

– der henviser til den stigende forekomst af tværnational undertrykkelse og til medlemsstaternes ansvar for at beskytte alle personer, der er bosiddende på deres område,

– der henviser til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 3 og 21,

– der henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

– der henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 83 og 215,

– der henviser til FN's erklæring om menneskerettighedsforkæmpere fra 1998,

– der henviser til FN's Menneskerettighedsråds resolutioner af 4. april 2025 med titlen "Human rights defenders and new and emerging technologies: protecting human rights defenders, including women human rights defenders, in the digital age" (Menneskerettighedsforkæmpere og nye og fremspirende teknologier: beskyttelse af menneskerettighedsforkæmpere, herunder kvindelige menneskerettighedsforkæmpere, i den digitale tidsalder) og af 1. juli 2025 med titlen "Civil society space" (Civilsamfundsmæssigt råderum),

– der henviser til notatet fra FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder om tværnational undertrykkelse[1], der blev offentliggjort den 18. juni 2025,

– der henviser til FN's Vejledende Principper for Menneskerettigheder og Erhvervsliv, der gennemfører FN's rammeværk "Protect, Respect and Remedy", der blev godkendt ved FN's Menneskerettighedsråds resolution 17/4 af 16. juni 2011,

– der henviser til EU's retningslinjer vedrørende menneskerettighedsforkæmpere, der blev vedtaget i juni 2004 og opdateret i 2008, og til sin beslutning af 16. marts 2023 om EU's retningslinjer vedrørende menneskerettighedsforkæmpere[2],

– der henviser til Rådets konklusioner af 27. januar 2025 om EU's prioriteter i FN's

[1] https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/transnational-repression.
[2] EUT C, C/2023/409, 23.11.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/409/oj.

menneskerettighedsfora i 2025,

– der henviser til EU-handlingsplanen om menneskerettigheder og demokrati 2020-2024, der er forlænget til 2027,

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 af 19. oktober 2022 om et indre marked for digitale tjenester og om ændring af direktiv 2000/31/EF (forordningen om digitale tjenester)[3],

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1760 af 13. juni 2024 om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed og om ændring af direktiv (EU) 2019/1937 og forordning (EU) 2023/2859[4],

– der henviser til EU's årsberetning om menneskerettigheder og demokrati i verden 2024,

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 12. november 2025 med titlen "EU-strategien for civilsamfundet" (COM(2025)0790),

– der henviser til sin henstilling af 15. juni 2023 til Rådet og Kommissionen efter undersøgelsen af påstande om overtrædelser eller om fejl eller forsømmelser i forbindelse med gennemførelsen af EU-retten i forbindelse med brugen af Pegasus-spyware og tilsvarende overvågningsspyware[5],

– der henviser til den fælles meddelelse af 12. november 2025 fra Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik med titlen "Det europæiske demokratiskjold: Styrkelse af stærke og modstandsdygtige demokratier" (JOIN(2025)0791),

– der henviser til den fælles meddelelse af 5. juni 2025 fra Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik med titlen "En international digital strategi for Den Europæiske Union" (JOIN(2025)0140),

– der henviser til sin beslutning af 13. november 2025 om bekæmpelse af tværnational undertrykkelse af menneskerettighedsforkæmpere[6],

– der henviser til sin beslutning af 22. oktober 2025 om situationen i Belarus fem år efter det manipulerede præsidentvalg[7],

– der henviser til G7-ledernes erklæring om tværnational undertrykkelse af 17. juni 2025 og til G7-flerpartsdialogen om tværnational undertrykkelse, som blev afholdt i februar 2025,

– der henviser til kommunikéet af 19. april 2024 fra mødet mellem G7-landenes udenrigsministre om "addressing global challenges, fostering partnerships" (håndtering

[3] EUT L 277 af 27.10.2022, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj.
[4] EUT L, 2024/1760, 5.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj.
[5] EUT C, C/2024/494, 23.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/494/oj.
[6] Vedtagne tekster, P10_TA(2025)0258.
[7] Vedtagne tekster, P10_TA(2025)0249.

af globale udfordringer og fremme af partnerskaber),

– der henviser til Europarådets Parlamentariske Forsamlings resolution 2509 (2023) og henstilling 2257 (2023) med titlen "Transnational repression as a growing threat to the rule of law and human rights" (Tværnational undertrykkelse som en voksende trussel mod retsstatsprincippet og menneskerettighederne),

– der henviser til undersøgelsen fra sit Generaldirektorat for Unionens Eksterne Politikker fra juni 2025 med titlen "Transnational repression of human rights defenders: The impacts on civic space and the responsibility of host states" (Tværnational undertrykkelse af menneskerettighedsforkæmpere: Indvirkningen på det civile rum og værtslandenes ansvar)[8],

– der henviser til undersøgelsen fra sit Generaldirektorat for Unionens Eksterne Politikker fra januar 2026 med titlen "Perpetrators and methods of transnational repression and possible counter-strategies" (Udøvere af og metoder til tværnational undertrykkelse og mulige bekæmpelsesstrategier)[9],

– der henviser til den syvende rapport fra samlingen 2024-25 i Joint Committee on Human Rights (det blandede udvalg om menneskerettigheder) i Det Forenede Kongeriges parlament med titlen "Transnational repression in the UK" (Tværnational undertrykkelse i Det Forenede Kongerige),

– der henviser til den årlige rapport, der blev offentliggjort af det tyske forbundsministerium for indenrigsanliggender i juni 2025, med titlen "Verfassungsschutzbericht 2024" (2024-rapporten om beskyttelse af forfatningen),

– der henviser til forretningsordenens artikel 55,

– der henviser til betænkning fra Udenrigsudvalget (A10-0000/2025),

A. der henviser til, at tværnational undertrykkelse er en praksis, som stater eller deres stedfortrædere udøver forsætligt uden for deres egne grænser for at lukke munden på samt intimidere, tvinge eller skade enkeltpersoner eller grupper, som er bosiddende i udlandet, hvorved de undergraver grundlæggende menneskerettigheder, demokratisk deltagelse, retsstatsprincippet og værtsstaternes suverænitet;

Fastlæggelse af en fælles EU-forståelse af tværnational undertrykkelse

1. mener, at tværnational undertrykkelse udgør en alvorlig krænkelse af menneskerettighederne samt en form for udenlandsk indblanding og i visse tilfælde en form for hybrid trussel, der underminerer demokratisk regeringsførelse,

---

[8] Europa-Parlamentet, Generaldirektoratet for Unionens Eksterne Politikker, Enheden for Analyse af og Støtte til Eksterne Politikker, "Transnational repression of human rights defenders: The impacts on civic space and the responsibility of host states", august 2025, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754475/EXPO_STU(2025)754475_EN.pdf.

[9] Europa-Parlamentet, Generaldirektoratet for Unionens Eksterne Politikker, Enheden for Analyse af og Støtte til Eksterne Politikker, "Perpetrators and methods of transnational repression and possible counter-strategies", januar 2026, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2026/775286/EXAS_STU(2026)775286_EN.pdf.

retsstatsprincippet, de grundlæggende rettigheder og værtsstaternes suverænitet og sikkerhed;

2. opfordrer Kommissionen, Rådet og medlemsstaterne til at vedtage en fælles EU-definition af tværnational undertrykkelse baseret på definitionen i denne betænkning;

3. definerer tværnational undertrykkelse som forsætlige handlinger eller trusler, der udføres af stater, herunder undertrykkende eller autoritære regeringer og deres stedfortrædere, for at fremme deres interesser ved at agere uden for deres egne grænser for at lukke munden på enkeltpersoner eller grupper, der er bosiddende i udlandet, samt intimidere, tvinge eller skade dem;

4. bemærker, at målene for tværnational undertrykkelse omfatter dissidenter, politiske modstandere, akademikere, journalister, advokater, menneskerettighedsforkæmpere og deres støttenetværk og familiemedlemmer;

5. understreger, at tværnational undertrykkelse omfatter en lang række taktikker, herunder:

   1) fysiske former for tværnational undertrykkelse

   2) misbrug af retlig og administrativ karakter

   3) brug af ikkefysisk tvang;

Styrkelse af EU's koordinering, dataindsamling og institutionelle indsats

6. opfordrer Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten) til på EU-plan at oprette en dataindsamlings-, overvågnings- og indberetningsmekanisme for tværnational undertrykkelse;

7. understreger den afgørende rolle, som civilsamfundet spiller, når det handler om at dokumentere de mest skjulte former for tværnational undertrykkelse;

8. påpeger, at underrapporteringen er af strukturel karakter; efterlyser derfor indberetningskanaler, der er tilgængelige og traumeinformerede, og som garanterer ofrene fortrolighed og sikkerhed;

9. opfordrer medlemsstaterne til at tilbyde de relevante myndigheder specialiseret uddannelse og til at oprette særlige indberetningskanaler og mekanismer til hurtig reaktion for ofre og civilsamfundsorganisationer;

10. opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at oprette et netværk af nationale kontaktpunkter vedrørende tværnational undertrykkelse for at lette regelmæssig udveksling af erfaringer og god praksis;

11. opfordrer Rådet til at udpege en koordinator for bekæmpelsen af tværnational undertrykkelse;

12. opfordrer Kommissionen til i tæt samarbejde med EU-Udenrigstjenesten at vedtage en tilgang, der omfatter hele EU, så der sikres koordinering og informationsudveksling;

Stærkere beskyttelse af og støtte til personer, der er udsat for tværnational undertrykkelse

13. tilskynder til, at der vedtages en samlet, offercentreret tilgang til tværnational undertrykkelse;

14. opfordrer medlemsstaterne til at anerkende psykosocial skade som en integreret del af tværnational undertrykkelse;

15. opfordrer medlemsstaterne til at anerkende juridisk krigsførelse som en form for tværnational undertrykkelse og til at sikre adgang til effektive retsmidler, der står i et rimeligt forhold til målet, og som kan håndhæves;

16. opfordrer de retshåndhævende myndigheder og sikkerhedsmyndighederne til at iværksætte en vedvarende opsøgende indsats og til at oprette pålidelige kommunikationskanaler med samfundsgrupper, der er berørt af tværnational undertrykkelse;

17. opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at vedtage kønssensitive beskyttelsesforanstaltninger for kvinder, der er udsat for tværnational undertrykkelse;

18. opfordrer EU-Udenrigstjenesten til at opdatere EU-handlingsplanen om menneskerettigheder og demokrati samt EU's retningslinjer vedrørende menneskerettighedsforkæmpere, så de udtrykkeligt omhandler tværnational undertrykkelse;

Forebyggelse af og reaktion på specifikke former for tværnational undertrykkelse

Fysiske former for tværnational undertrykkelse

19. opfordrer til, at der fastlægges en EU-ramme til håndtering af den grænseoverskridende karakter af fysiske former for tværnational undertrykkelse;

Digitale og teknologibaserede former for tværnational undertrykkelse

20. opfordrer EU og dets medlemsstater til at anerkende, forebygge og bekæmpe digitale former for tværnational undertrykkelse, herunder den kønsspecifikke dimension;

21. efterlyser en stærk og konsekvent håndhævelse af forordningen om digitale tjenester;

22. opfordrer til, at digital tværnational undertrykkelse indarbejdes udtrykkeligt i anvendelsesområdet for "systemiske risici" i henhold til forordningen om digitale tjenester;

23. udtrykker dyb bekymring over tredjelandes og deres stedfortræderes brug af spyware og overvågningsteknologier;

Tvang udøvet ved stedfortræder samt familiebaseret undertrykkelse

24. anerkender repressalier mod familiemedlemmer til personer i eksil som en form for tværnational undertrykkelse;

25. opfordrer medlemsstaterne til at anvende familiesammenføring og andre beskyttelsesmetoder til at mindske risikoen for tvang udøvet ved stedfortræder;

Bekæmpelse af strukturer, der muliggør tværnational undertrykkelse

26. opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at indkredse, vurdere og afhjælpe sårbarheder i administrative, retlige og finansielle systemer, der kan udnyttes til tværnational undertrykkelse;

Misbrug af internationale samarbejdsmekanismer

27. opfordrer medlemsstaterne til at afvise, dokumentere og indberette anmodninger fra udenlandske myndigheder, der indgives uformelt, ved brug af tvang eller uden om retssystemet;

28. opfordrer medlemsstaterne til at sikre, at de relevante myndigheder, der modtager INTERPOL-data, er behørigt uddannet til at vurdere og konstatere risici for misbrug;

29. fremhæver, at det er afgørende med ekstra kontrol af udleveringsanmodninger og INTERPOL-efterlysninger fra regeringer, der er kendt for at praktisere tværnational undertrykkelse;

Finansielle og administrative undertrykkelsesredskaber

30. opfordrer EU's finansielle tilsynsmyndigheder til at anerkende, at Den Finansielle Aktionsgruppes ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (AML/CFT) og dens cybersikkerhedsrammer kan misbruges til undertrykkelse; efterlyser derfor udvikling af garantier og klagemekanismer;

31. opfordrer de retshåndhævende og retslige myndigheder til at samarbejde med de finansielle tilsynsmyndigheder om at forebygge og imødegå denne form for misbrug;

Misbrug af asyl- og migrationssystemer

32. opfordrer medlemsstaterne til at opdatere deres vejledning til asyl- og migrationsmyndighederne for at sikre, at ansøgere, der tilhører grupper, som typisk er udsat for tværnational undertrykkelse, udpeges som personer med øget risiko;

33. opfordrer medlemsstaterne til at anerkende, at nægtelse af konsulære tjenester er en form for tværnational undertrykkelse, og til at sikre, at ofre og deres børn kan få adgang til alternativ civil dokumentation;

Stærkere afskrækkelse og øget ansvarlighed

34. understreger, at tværnational undertrykkelse skal være forbundet med højere omkostninger for de lande, der praktiserer det, og at det er nødvendigt at øge afskrækkelsen;

35. opfordrer medlemsstaterne til at styrke forebyggende foranstaltninger og ansvarlighedsforanstaltninger, herunder at tjekke, om diplomater, tolke og andre relevante aktører er involveret i tværnational undertrykkelse;

36. opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at investere mere i kriminaltekniske, finansielle og digitale undersøgelser af tværnational undertrykkelse;

Positionering af EU som verdensførende i bekæmpelsen af tværnational undertrykkelse

37. opfordrer Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten til systematisk at integrere bekæmpelsen af tværnational undertrykkelse i EU's optræden udadtil;

38. opfordrer Kommissionen til at indføje tværnational undertrykkelse som en kategori i sine retsstats- og udvidelsesrapporter;

39. opfordrer Kommissionen til at gøre tværnational undertrykkelse til en prioritet i forbindelse med gennemførelsen af det europæiske demokratiskjold;

40. opfordrer kommende rådsformandskaber til at sætte tværnational undertrykkelse højt på EU's dagsorden og arbejde hen imod en sammenhængende EU-tilgang til bekæmpelse af tværnational undertrykkelse;

°

° °

41. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet, Kommissionen, næstformanden for Kommissionen/Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik samt til medlemsstaternes regeringer og parlamenter.

BEGRUNDELSE

Tværnational undertrykkelse er blevet en af de alvorligste trusler, som ikke får tilstrækkelig opmærksomhed, mod demokratiet, menneskerettighederne og staters suverænitet og sikkerhed i Den Europæiske Union. Hvor den tidligere hovedsagelig var noget, man forbandt med en autoritær praksis uden for Europas grænser, er den nu blevet stadig mere udbredt inden for EU's område og er bl.a. målrettet personer i eksil, diasporamedlemmer, journalister, menneskerettighedsforkæmpere, politiske aktivister, humanitære organisationer og deres donorer, repræsentanter for erhvervslivet og deres enheder, som er bosiddende i Unionen.

Ved brug af mange forskellige og konstant skiftende fysiske, retlige, finansielle, administrative, digitale og stedfortræderbaserede taktikker forsøger de udøvende stater at lukke munden på dissidenter, intimidere lokalsamfund og begrænse aktivt medborgerskab på tværs af grænserne. Denne praksis underminerer de grundlæggende rettigheder og det demokratiske rum i Unionen og krænker samtidig medlemsstaternes suverænitet gennem udenlandsk indblanding, der udøves i det skjulte og ved brug af tvang samt ved at hindre enkeltpersoner, der er bosiddende i EU, i at slå til lyd for demokrati, menneskerettigheder og ansvarlighed i deres oprindelseslande.

Det presserende behov for at bekæmpe tværnational undertrykkelse er taget til, da de udøvende stater i stigende grad udnytter digitale teknologier, overvågningsværktøjer, Den Finansielle Aktionsgruppes AML/CFT-standarder og cybersikkerhedsrammer, rammer for kontrol af finansiel overholdelse, internationale samarbejdsmekanismer og migrationssystemer på måder, hvor man ofte holder sig under de sædvanlige strafferetlige eller sikkerhedsmæssige tærskler. Disse taktikker har udviklet sig hurtigere end de politiske tiltag, som skulle bekæmpe dem. Samtidig er tværnational undertrykkelse fortsat betydeligt underrapporteret og systematisk undervurderet, hvilket resulterer i en vedvarende mangel på beskyttelse af dem, der udsættes for den.

Eftersom tværnational undertrykkelse går på tværs af interne og eksterne EU-politikker og udnytter grænseoverskridende retlige og institutionelle huller, er det ikke nok med fragmenterede nationale tiltag. Der er behov for en koordineret indsats på EU-plan for at sikre konsekvens, lukke smuthuller og forhindre de udøvende stater i at udnytte forskelle mellem de enkelte medlemsstater. Så selv om medlemsstaterne påvirkes forskelligt af tværnational undertrykkelse, opfordrer vi dem i denne betænkning alle sammen til i fællesskab at imødegå den trussel, som tværnational undertrykkelse udgør.

Desuden afhænger Unionens troværdighed som en global aktør, der går ind for demokrati og menneskerettigheder, af dens evne til at beskytte enkeltpersoner, der er bosiddende på dens område, mod undertrykkelse fra fremmede staters side. Hvis den ikke er i stand til dette, bringer det ikke blot ofre, berørte samfund og tilknyttede enheder i fare, men svækker også Unionens optræden udadtil og undergraver tilliden til demokratiske institutioner samt den finansielle integritet og europæiske konkurrenceevne.

Henstillingerne i denne betænkning er en reaktion på den voksende trussel, som tværnational undertrykkelse udgør i Den Europæiske Union, samt på manglen på en sammenhængende, offercentreret EU-strategi. De har til formål at lukke eksisterende huller i beskyttelsen ved at foreslå en samlet tilgang forankret i menneskerettighederne, demokratisk modstandsdygtighed samt forsvar af EU's suverænitet ved at: 1) fastlægge en fælles EU-forståelse af tværnational

undertrykkelse, 2) styrke EU's koordinering, dataindsamling og institutionelle indsats, 3) styrke beskyttelsen af og støtten til ofre for tværnational undertrykkelse, 4) forebygge og reagere på specifikke former for tværnational undertrykkelse, 5) håndtere strukturer, der muliggør tværnational undertrykkelse, 6) styrke afskrækkelsen og øge ansvarligheden samt 7) positionere Den Europæiske Union som verdensførende i bekæmpelsen af tværnational undertrykkelse.

BILAG: ERKLÆRING OM INPUT

I henhold til artikel 8 i bilag I til forretningsordenen erklærer ordføreren, at hun i sin betænkning har medtaget input om forhold, der vedrører sagens emne, som hun har modtaget som led i udarbejdelsen af udkastet til betænkning fra følgende interesserepræsentanter, der er omfattet af anvendelsesområdet for den interinstitutionelle aftale om et obligatorisk åbenhedsregister[1], eller fra følgende repræsentanter for offentlige myndigheder i tredjelande, herunder deres diplomatiske missioner og ambassader:

1. Interesserepræsentanter, der er omfattet af anvendelsesområdet for den interinstitutionelle aftale om et obligatorisk åbenhedsregister
World Uyghur Congress
Araminta
Cairo Institute for Human Rights
Citizen Lab
Egyptian Human Rights Forum
European Centre for Non-Profit Law
Free Russia Foundation
Global Initiative against Transnational Organised Crime
Human Rights Watch
International Partnership for Human Rights
Law and Democracy Support Foundation
Miaan Group
Open Dialogue Foundation
Reporters Without Borders
Lancaster University
The Campaign for Hong Kong
Tibet Initiative Deutschland
United4Eritrea
World Liberty Congress
UN Special Representative on Human Rights in Russia
ALQST
Bureau du Tibet Brussels
Bundesministerium des Innern (BMI)
Bundesamt für Verfassungsschutz
Auswärtiges Amt
European External Action Service
DG JUST
DG HOME
DG INTPA
OHCHR
Council of Europe

[1] Interinstitutionel aftale af 20. maj 2021 mellem Europa-Parlamentet, Rådet for Den Europæiske Union og Europa-Kommissionen om et obligatorisk åbenhedsregister (EUT L 207 af 11.6.2021, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).

Freedom House Deutsches Institut für Menschenrechte Committee to Protect Journalists Permanent Representation of Germany to the European Union Permanent Representation of Ireland to the European Union Permanent Representation of France to the European Union Permanent Representation of the Netherlands to the European Union Permanent Representation of Sweden to the European Union Bündnis 90/Die Grünen in the German Bundestag EU Coordinator on Counterterrorism EuroMed Rights Heinrich-Böll-Stiftung
2. Repræsentanter for offentlige myndigheder i tredjelande, herunder deres diplomatiske missioner og ambassader
UK Foreign, Commonwealth & Development Office

Ordføreren har udarbejdet ovenstående liste på eget ansvar.

Når fysiske personer er identificeret på listen ved deres navn, deres funktion eller begge, erklærer ordføreren at have forelagt de pågældende fysiske personer Europa-Parlamentets databeskyttelsesmeddelelse nr. 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), hvori de gældende betingelser for behandling af deres personoplysninger og rettighederne forbundet med denne behandling er fastlagt.